Metodologija za procenu uticaja na jednakost



IMPRESUM

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS je jedna od vodećih organizacija civilnog društva u Srbiji, sa sedištem u Beogradu, koja na jedinstven način kombinuje istraživanje i razvoj javnih politika sa direktnom podrškom najranjivijim grupama. Naša misija je da gradimo trajna rešenja za složene društvene probleme i stvaramo pravednije društvo za sve.

PUBLIKACIJA

Metodologija za procenu uticaja na jednakost

AUTOR

Marko Milanović

IZDAVAČ

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS

DIZAJN

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS

GODINA

2026

MESTO

Beograd

Sadržaj

1. Uvod 5

2. Šta je to procena uticaja na jednakost? 7

3. Pravni okvir - kada je procena obavezna 10

3.1. Obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije 10
3.2. Utvrđivanje obaveze sprovođenja procene 11
3.3. Oblici diskriminacije i opravdanje različitog postupanja 12
3.4. Veza sa drugim propisima 13

4. Predlozi na koje se metodologija primenjuje i povezanost sa postojećim postupcima 18

4.1. Vrste predloga 18
4.2. Sprovođenje procene u okviru postojećih postupaka 19
4.3. Zakoni i drugi propisi organa državne uprave 20
4.4. Dokumenti javnih politika 21
4.5. Mere, projekti i konkursi 22

5. Postupak procene 23

5.1. Određivanje obima procene 23
5.2. Uloge i odgovornosti 25
5.3. Početna provera 27
5.4. Skraćena procena 30
5.4.1. Opis predloga i njegovog cilja 30
5.4.2. Određivanje grupa na koje predlog utiče 31
5.4.3. Prikupljanje postojećih dokaza 31
5.4.4. Provera nalaza sa licima na koja predlog utiče 32
5.4.5. Opis uticaja 32
5.4.6. Predlaganje izmena i mera 34
5.4.7. Predlaganje ishoda i načina praćenja 35
5.5. Puna procena uticaja na jednakost 35
5.5.1. Obuhvat i ključna pitanja 37
5.5.2. Dokazi i polazno stanje 38
5.5.3. Opcije 39
5.5.4. Uticaji po opcijama i grupama 39
5.5.5. Značaj, verovatnoća i pouzdanost dokaza 40
5.5.6. Izmene, mere, pravna provera i preostali rizik 40
5.6. Konsultacije 41
5.7. Odluka, mišljenja i objavljivanje 42
5.8. Praćenje i preispitivanje 44
5.9. Kontrola kvaliteta 45

6. Primena metodologije u jedinicama lokalne samouprave 46
6.1. Zašto je procena posebno važna za lokalnu samoupravu 46
6.2. Nosioci procene u jedinici lokalne samouprave 46
6.3. Tipični lokalni akti i preporučeni oblik procene 47
6.4. Postojeći lokalni mehanizmi 47
6.5. Sprovođenje skraćene procene u jedinici lokalne samouprave 48
6.6. Budžet lokalne samouprave 49

Aneks 1. Obrasci 50
Obrazac 1. Početna provera 51
Obrazac 2. Skraćena procena 53
Obrazac 3. Izveštaj o punoj proceni 55
Obrazac 4. Konsultacije 59

Aneks 2. Pojmovnik 60

1. Uvod

Suzbijanje diskriminacije pitanje je ostvarivanja ljudskih prava, ali i činilac ekonomskog razvoja, socijalne kohezije i stabilnosti zajednica. Diskriminacija narušava prava pojedinaca i ograničava potencijal društva u celini, jer smanjuje produktivnost, inovativnost i kvalitet života građana. Za ostvarivanje ravnopravnosti potrebni su, pored zabrane diskriminacije, i promena društvenih normi, institucionalnih praksi i pojedinačnih stavova, što je dugotrajan proces. Važan deo tog procesa jesu odluke organa javne vlasti. Propisima, javnim politikama, merama i projektima postojeće nejednakosti mogu se smanjiti, ali i produbiti, često nenamerno i na način koji nije odmah vidljiv. Zbog toga je potrebno da organi koji pripremaju i donose odluke redovno preispituju kako te odluke utiču na različite grupe u društvu. Procena uticaja na jednakost instrument je kojim se takvo preispitivanje sprovodi sistematično i pre donošenja odluke. U slučajevima propisanim zakonom procena je i obaveza organa javne vlasti: izmenama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2021. godine propisano je da organi javne vlasti, uključujući organe jedinica lokalne samouprave, procenjuju uticaj novih propisa i javnih politika od značaja za socioekonomski ugrožena lica.[1]

Ovom metodologijom utvrđuje se način na koji organi državne uprave i organi jedinica lokalne samouprave ispunjavaju obavezu iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije, a metodologija se može primeniti i na predloge na koje se ta obaveza ne odnosi. Njome je uređen postupak u kojem organ, pre donošenja propisa, javne politike, mere ili projekta (u daljem tekstu: predlog), utvrđuje da li se predlogom lice ili grupa lica može staviti u nepovoljniji položaj zbog ličnog svojstva, kojim se izmenama ili merama takve posledice mogu otkloniti i kako se predlogom može unaprediti položaj grupa koje su u nepovoljnom položaju.

Čak i propis koji na prvi pogled deluje neutralno može nekim grupama otežati pristup pravima ili uslugama. Posledice su najteže za one koji su već u nepovoljnom položaju. Da bi se takve posledice uočile u redovnom radu, metodologija je izrađena uz uvažavanje uslova u kojima organi javne vlasti rade: kratkih rokova, malog broja zaposlenih, posebno u manjim opštinama, i konsultacija koje se često sprovode samo formalno. Zbog toga se zasniva na tri pravila:

- Srazmernost – dubina procene određuje se prema mogućim posledicama predloga. Za većinu akata sprovodi se samo početna provera, za deo akata skraćena procena, a puna procena sprovodi se samo za predloge sa ozbiljnim mogućim posledicama.
- Jedinstven postupak – procena se sprovodi u okviru analize efekata, konsultacija i obrazloženja akta, koje organi već sprovode u postupku pripreme propisa i javnih politika. Rezultati procene unose se u dokumente koje organ priprema u postupku donošenja akta.
- Dokumentovanje odluke – svaki zaključak, uključujući i zaključak da predlog nije relevantan za jednakost, kratko se obrazlaže i zapisuje uz navođenje izvora, kako bi se kasnije moglo proveriti na koji način i iz kojih razloga je organ odlučio.

Metodologija se oslanja na dobru praksu Evropske unije i njenih država članica: Alat za procenu rodnog uticaja Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost (EIGE), smernice i alate Evropske komisije za bolju regulativu, koji procenu uticaja na osnovna prava i jednakost uključuju u jedinstvenu procenu uticaja, kao i na iskustva Irske i Ujedinjenog Kraljevstva sa obavezom procene uticaja na jednakost u javnom sektoru.

[1] Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik RS”, br. 22/09 i 52/21), čl. 14. st. 4. i 5.

Metodologija je namenjena službenicima koji pripremaju propise, dokumente javnih politika, mere i projekte u ministarstvima, posebnim organizacijama i jedinicama lokalne samouprave, kao i rukovodiocima koji o tim predlozima odlučuju.

2. Šta je to procena uticaja na jednakost?

Procena uticaja na jednakost predstavlja sistematičan proces kojim se analiziraju mogući efekti propisa, javnih politika, mera i projekata na pojedince i grupe koji mogu biti izloženi diskriminaciji zbog svojih ličnih svojstava koja su prepoznata Zakonom o zabrani diskriminacije.[2] Osnovni cilj procene uticaja na jednakost je da predlozi organa javne vlasti ne dovedu do diskriminacije, kao i da u najvećoj mogućoj meri doprinose ostvarivanju jednakosti. Procena obuhvata:

1. Analizu mogućih neposrednih i posrednih efekata predloga na različite grupe, uzimajući u obzir njihove specifične potrebe koje proizlaze iz situacije u kojoj se nalaze, njihovog specifičnog iskustva i njihovog identiteta;[3]
2. Prepoznavanje načina na koje predlog može različite grupe dovesti u nepovoljniji položaj, imajući u vidu njihove specifične potrebe;
3. Razmatranje alternativnih pristupa i mera koje bi mogle da unaprede jednakost i smanje diskriminaciju, odnosno kojima bi se bolje odgovorilo na potrebe pojedinaca i grupa izloženih riziku od diskriminacije;
4. Praćenje sprovođenja predloga, da bi se proverilo da li ostvaruje očekivane efekte i da bi se na vreme ispravio.

Prilikom procene uticaja na jednakost važno je u obzir uzeti princip intersekcionalnosti, koji podrazumeva razmatranje načina na koje se različiti aspekti identiteta kombinuju, stvarajući dodatne barijere za pristup pravima i uslugama, pri čemu se različiti oblici diskriminacije mogu preklapati i pojačavati. Ovo je ključni koncept u proceni uticaja na jednakost jer ukoliko se ne uzme u obzir intersekcionalnost, postoji rizik da se neki oblici diskriminacije ne prepoznaju ili da mere za unapređenje jednakosti ne budu adekvatne za sve pogođene grupe. Drugim rečima, bez intersekcionalne analize određene društvene grupe mogu ostati „nevidljive" u procesima donošenja odluka.

Pored sprečavanja štetnih posledica, procenom se utvrđuju i propuštene prilike, odnosno mogućnost da se isti cilj ostvari tako da koristi budu dostupne i grupama koje su do sada bile isključene. Zato se u proceni posebno beleže negativni efekti, pozitivni efekti i propuštene prilike.

Procena uticaja na jednakost ima dva povezana cilja: sprečavanje diskriminacije i unapređenje jednakosti. Pozitivni efekti predloga procenjuju se istim postupkom i sa istom pažnjom kao negativni. Takav pristup zasniva se na propisima o analizi efekata, prema kojima se sagledavaju pozitivni i negativni efekti opcija i mera,[4] kao i na obavezi organa vlasti da preduzimaju mere za punu i efektivnu ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina[5] i aktivnosti za stvaranje jednakih mogućnosti za osobe

[2] Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 2. st. 1. Osnovi za zaštitu od diskriminacije jesu lična svojstva: rasa, boja kože, preci, državljanstvo, nacionalna pripadnost ili etničko poreklo, jezik, verska ili politička ubeđenja, pol, rod, rodni identitet, seksualna orijentacija, polne karakteristike, nivo prihoda, imovno stanje, rođenje, genetske osobenosti, zdravstveno stanje, invaliditet, bračni i porodični status, osuđivanost, starosno doba, izgled, članstvo u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i druga stvarna ili pretpostavljena lična svojstva.

[3] Identitet se u ovom kontekstu definiše kao posebne karakteristike, vrednosti, uverenja ili težnje koje određena grupa ima i koje predstavljaju suštinsku komponentu njenog razlikovanja. Iskustva koja određena grupa ima odnose se na odnose između grupe i šire zajednice i na to kako ta iskustva utiču na pristup pravima i socijalnu inkluziju. Situacija se odnosi na širi status grupe u smislu njenog društvenog položaja, kao što su, na primer, tržište rada, obrazovanje, zdravlje.

[4] Uredba o analizi efekata propisa („Službeni glasnik RS", br. 20/25, 27/26 i 30/26), čl. 12. st. 1; Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika („Službeni glasnik RS", br. 20/25, 27/26 i 30/26), čl. 10. st. 2.

[5] Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina („Službeni list SRJ", br. 11/02, „Službeni list SCG", br. 1/03 – Ustavna povelja i „Službeni glasnik RS", br. 72/09 – dr. zakon, 97/13 – odluka US i 47/18), čl. 4. st. 1.

sa invaliditetom.[6] Posebne mere uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti ne smatraju se diskriminacijom,[7] pa se procenom utvrđuje i da li je takva mera potrebna. Način procene pozitivnih efekata opisan je u odeljku 5.4.5.

Procena uticaja na jednakost je nužno zasnovana na principima inkluzivnosti, transparentnosti i participacije. Često se dešava da žene, osobe sa invaliditetom, Romi i pripadnici drugih nacionalnih manjina, LGBTIQ+ osobe, starije osobe, osobe niskih prihoda i pripadnici drugih grupa nemaju isti pristup donošenju odluka, resursima i pravima, što im otežava da utiču na proces donošenja odluka koje ih se tiču. Zbog zanemarivanja njihovog specifičnog položaja neutralne politike, propisi, mere i projekti mogu dovesti do manje povoljnih ishoda za pripadnike tih grupa, direktno podstičući nejednakost i diskriminaciju. Zato je za adekvatno sprovođenje procene uticaja potrebno aktivno uključivanje predstavnika i pripadnika različitih grupa u proces analize kako bi se osiguralo da su njihove specifične potrebe, iskustva i perspektive uzete u obzir. Identifikacijom potencijalnih prepreka i nejednakih ishoda u ranoj fazi razvoja politika i propisa procena uticaja na jednakost omogućava preduzimanje pravovremenih i efikasnih mera za njihovo otklanjanje, sprečavajući time produbljivanje društvenih nejednakosti i pojavu diskriminatornih efekata.

Procena uticaja na jednakost sprovodi se u ranoj fazi izrade politike, propisa, mere ili projekta, kako bi se nalazi procene mogli uzeti u obzir pri oblikovanju rešenja predloga. Rezultat procene je:

- Potvrda da predlog poštuje načelo jednakosti i zabranu diskriminacije, ili
- Izmena predloga kojom se obezbeđuje poštovanje tog načela.

Ako procena nije započeta na početku izrade predloga, sprovodi se čim je to moguće, a najkasnije pre nego što se nacrt uputi na javnu raspravu ili na mišljenja, a kada se ni javna rasprava ni mišljenja ne sprovode, pre nego što se predlog uputi organu nadležnom za donošenje akta. Obaveza organa da procenu sprovede prilikom pripreme propisa ili javne politike, kada je ona propisana zakonom, važi i u tom slučaju. Za propise i javne politike koji su već doneti metodologija se primenjuje u okviru praćenja primene i *ex post* analize efekata (odeljak 5.8).

Doslednom primenom procene organ javne vlasti ostvaruje sledeće koristi:

- Propisi i usluge koji odgovaraju potrebama ljudi kojima su namenjeni, uključujući one koje je najteže dosegnuti;
- Manje naknadnih izmena, pritužbi i sporova, jer se problemi uočavaju pre usvajanja akta;
- Odluke zasnovane na podacima o tome kako građani ostvaruju prava i koriste usluge;
- Veće poverenje građana, koji dobijaju povratnu informaciju o tome kako su njihovi komentari razmotreni;
- Ispunjavanje obaveza iz Zakona o zabrani diskriminacije, propisa o analizi efekata i standarda Evropske unije u procesu pristupanja.

Procena uticaja na jednakost predstavlja alat za stručnu procenu i kritičko razmatranje predloga. Statistički podaci koriste se kao jedan od izvora, zajedno sa kvalitativnim podacima i nalazima konsultacija. U tom smislu procena uticaja na jednakost podrazumeva pažljivu analizu dostupnih podataka i razumevanje položaja i različitih potreba sa kojima se suočavaju različite grupe u društvu, što podstiče organe javne vlasti da u procesima donošenja odluka temeljnije razmotre efekte politika,

[6] Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom („Službeni glasnik RS", br. 33/06 i 13/16), čl. 38.

[7] Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 14. st. 1.

propisa, mera i praksi na jednakost. Dubina procene određuje se prema mogućim posledicama predloga (poglavlje 5).

Metodologiju mogu koristiti i organizacije civilnog društva kada pripremaju komentare na predloge propisa i javnih politika.

3. Pravni okvir - kada je procena obavezna

3.1. Obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije

Obaveza procene uticaja na jednakost uvedena je opštim antidiskriminacionim zakonom. Zakon o zabrani diskriminacije sadrži opštu zabranu diskriminacije tako što propisuje da je svako dužan da poštuje načelo jednakosti, odnosno zabranu diskriminacije[8]. Iz ove zabrane proizlazi obaveza za organe javne vlasti da se uzdrže od svih oblika diskriminacije, ali i da u okviru svojih nadležnosti aktivno donose propise i javne politike koje podstiču uključivanje svih društvenih grupa i sprečavaju neopravdan nejednak tretman. Procena uticaja na jednakost obavezna je pod uslovima iz člana 14. stav 4. i 5. Zakona, a za ostale predloge preporučuje se kao način da organ proveri i dokumentuje usklađenost predloga sa opštom zabranom diskriminacije.

Prema članu 14. stav 4. Zakona, organ javne vlasti „prilikom pripreme novog propisa ili javne politike od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica donosi procenu uticaja propisa ili politike u kojoj procenjuje njihovu usaglašenost sa načelom jednakosti". Pojam organa javne vlasti obuhvata državne organe, organe autonomne pokrajine i organe jedinice lokalne samouprave, kao i javna preduzeća, ustanove, javne agencije i druge organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja.[9]

Prema stavu 5. istog člana, procena naročito sadrži:

1. Sveobuhvatan opis stanja u oblasti koja je predmet regulisanja, sa posebnim osvrtom na socioekonomski ugrožena lica i grupe lica;
2. Procenu neophodnosti i srazmernosti nameravanih izmena propisa sa aspekta poštovanja načela jednakosti i prava socioekonomski ugroženih lica i grupa lica;
3. Procenu rizika za prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese lica i grupa lica iz stava 3. tog člana, a to su naročito osobe sa invaliditetom, pripadnici nacionalnih manjina, žene, muškarci, osobe drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta i starije osobe.

Zakonom su utvrđeni obaveza i obavezni elementi procene, dok oblik, rok i način objavljivanja procene nisu bliže uređeni, a donošenje podzakonskog akta nije predviđeno. Zbog toga pravnu obavezu čine donošenje procene i njeni elementi propisani članom 14. stav 4. i 5. Zakona, dok ostala rešenja iz ove metodologije predstavljaju preporuku o načinu ispunjenja te obaveze. Rukovodilac organa može ta rešenja svojim aktom učiniti obaveznim za organ. U jedinici lokalne samouprave to može učiniti nadležni izvršni organ, a načelnik opštinske, odnosno gradske uprave može, u okviru ovlašćenja za rukovođenje upravom, organizovati sprovođenje procene u radu organizacionih jedinica i internim aktom urediti tehnički postupak, kontakt osobu za jednakost i evidenciju sprovedenih procena.[10] Nadležnosti organa utvrđene zakonom i statutom ostaju nepromenjene. Takvim aktom po pravilu se određuju kontakt osoba za jednakost i njena zamena, primena obrazaca iz Aneksa 1 i zaposleni koji vodi spisak sprovedenih procena (odeljak 5.7). Metodologijom se utvrđuje postupak kojim organ ispunjava zakonske elemente, a za svaki od tri elementa predviđeno je mesto u obrascima (Aneks 1). Poverenik za zaštitu ravnopravnosti preporučio je svim ministarstvima i jedinicama lokalne samouprave da ovu procenu

[8] Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 4. st. 2.

[9] Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 2. st. 1. i čl. 14. st. 4.

[10] Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS", br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon, 47/18 i 111/21 – dr. zakon), čl. 52. i 54.

izrađuju i istakao da procena treba da bude delotvorna i usmerena na suštinu, uz obim posla koji je primeren mogućnostima predlagača.[11]

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, kao samostalan državni organ, prati sprovođenje zakona i drugih propisa i daje mišljenje o odredbama nacrta zakona i drugih propisa u cilju unapređenja ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije.[12] Mišljenje Poverenika o nacrtu propisa nije obavezujuće za predlagača, a Zakonom o zabrani diskriminacije nije izričito propisana obaveza predlagača da ga zatraži. Poslovnikom Vlade uređeno je da predlagač nacrta zakona i predloga uredbe, odnosno odluke zatraži mišljenje organa koji su posebnim propisima ovlašćeni da daju mišljenja na nacrte i da ih navede u izjavi o ostvarenoj saradnji.[13] Kod ostalih propisa i javnih politika pribavljanje mišljenja Poverenika preporučuje se kada je posle izmena i mera ostao negativan uticaj srednjeg ili visokog značaja (odeljak 5.7).

3.2. Utvrđivanje obaveze sprovođenja procene

Obaveza postoji kada su ispunjena tri uslova:

- Predlog priprema organ javne vlasti;
- Reč je o novom propisu ili javnoj politici, uključujući izmene i dopune postojećih, jer se u stavu 5. tog člana navode i „nameravane izmene propisa";
- Propis ili politika je od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica.

Za tumačenje pojma socioekonomski ugroženih lica, koji zakonom nije bliže određen, mogu se koristiti lična svojstva „nivo prihoda" i „imovno stanje" iz člana 2. Zakona o zabrani diskriminacije i definicija osetljivih društvenih grupa iz Uredbe o analizi efekata propisa,[14] koja među njima navodi osobe niskog imovnog stanja, nezaposlene, pripadnike romske nacionalne manjine, izbegla i interno raseljena lica, stanovništvo ruralnih i nedovoljno razvijenih područja i samohrane roditelje. Socioekonomski ugrožena lica čine raznovrsnu grupu. Među njima su lica različitog uzrasta, nacionalne pripadnosti, zdravstvenog stanja i porodičnog statusa, pa je u proceni potrebno sagledati i te razlike.

Predlog je po pravilu od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica kada se njime uređuju ili menjaju:

- Prava na novčanu pomoć, naknade, penzije, subvencije, stipendije i olakšice, uslovi za njihovo ostvarivanje ili njihova visina;
- Takse, porezi, cene, participacije, kazne i drugi troškovi koje snose građani, kao i oslobođenja od tih troškova;
- Dostupnost, mreža, kvalitet ili radno vreme službi i ustanova, kao što su škole, vrtići, ambulante, centri za socijalni rad, mesne kancelarije i javni prevoz, kao i komunalnih usluga, kao što su snabdevanje vodom, grejanje i odvoz otpada;
- Način podnošenja zahteva i dokazi koji se traže, na primer prelazak na isključivo elektronske postupke, uslov prebivališta ili posedovanje ličnih dokumenata;
- Uslovi zapošljavanja i rada, aktivne mere zapošljavanja i prava nezaposlenih;

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti,[11] Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti, br. 021-01-1038/2022-02 (718/2022), 9. decembra 2022. godine, upućena svim ministarstvima, jedinicama lokalne samouprave, Republičkom sekretarijatu za zakonodavstvo i Generalnom sekretarijatu Vlade.

[12] Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 1. st. 2. i čl. 33.

[13] Poslovnik Vlade („Službeni glasnik RS", br. 61/06 – prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14, 8/19 – dr. uredba i 106/25), čl. 39a st. 4–7. i čl. 46.

[14] Uredba o analizi efekata propisa, čl. 2. st. 1.

- Stanovanje, uključujući socijalno stanovanje, iseljenja, legalizaciju i infrastrukturu u podstandardnim i neformalnim naseljima;
- Obrazovanje i zdravstvena zaštita, uključujući troškove školovanja, prevoz učenika, zdravstveno osiguranje i dostupnost zdravstvenih usluga;
- Pristup pravdi i informacijama, uključujući besplatnu pravnu pomoć, postupke prinudne naplate i izvršenja i dostupnost informacija o pravima;
- Raspodela javnih sredstava, uključujući budžetske programe, kriterijume za dodelu sredstava i konkurse namenjene građanima ili udruženjima.

Navedeni slučajevi predstavljaju primere. Predlog je od značaja za socioekonomski ugrožena lica i kada se odnosi na sve građane, ako se njime menjaju prava, obaveze ili usluge koje ta lica koriste u većoj meri od drugih ili čiji trošak teže podnose, na primer takse i novčane kazne. Od značaja je i predlog koji posredno utiče na uslove u kojima ta lica ostvaruju prava, na primer kada se planira mreža ustanova, javni prevoz ili infrastruktura u naseljima u kojima žive. Kada, i posle konsultovanja kontakt osobe za jednakost, nije izvesno da li je predlog od značaja, smatra se da jeste, pa se procena sprovodi kao obavezna.

Kada su ispunjena sva tri navedena uslova, odnosno kada organ javne vlasti priprema nov propis ili javnu politiku, ili njihovu izmenu, od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica, procena sa elementima iz člana 14. stav 5. obavezna je bez obzira na odgovore na ostala pitanja početne provere. Ispunjenost ovih uslova utvrđuje se odgovorom na pitanje 1 u Obrascu 1 (odeljak 5.3). Obaveza važi i kada je propis izuzet od *ex ante* analize efekata po uredbama. Za predloge na koje se obaveza ne odnosi, metodologija se preporučuje kao dobra praksa i kao način da organ proveri i dokumentuje usklađenost predloga sa opštom zabranom diskriminacije.[15]

Sprovedena procena predstavlja stručnu ocenu predlagača i ne isključuje mogućnost da Ustavni sud, Poverenik ili sud kasnije ocene predlog drugačije. Obaveza iz člana 14. stav 4. vezana je za pripremu propisa i javne politike, pa se procenom sprovedenom posle donošenja akta ta obaveza ne ispunjava. Za već donet akt metodologija se primenjuje u okviru praćenja primene i *ex post* analize efekata (odeljak 5.8).

3.3. Oblici diskriminacije i opravdanje različitog postupanja

U okviru procene proverava se da li predlog može dovesti do nekog od oblika diskriminacije zabranjenih zakonom. Za propise i javne politike najvažniji su:

- Neposredna diskriminacija postoji kada se lice ili grupa zbog ličnog svojstva, u istoj ili sličnoj situaciji, bilo kojim aktom, radnjom ili propuštanjem stavlja, ili bi moglo biti stavljeno, u nepovoljniji položaj.[16] Zabrana obuhvata i hipotetičke situacije, pa je dovoljno da propis takav položaj omogućava.
- Posredna diskriminacija postoji kada naizgled neutralna odredba, kriterijum ili praksa stavlja ili bi mogla staviti lice ili grupu u nepovoljan položaj zbog ličnog svojstva.[17] Primeri su uslov dužine prebivališta i isključivo elektronsko podnošenje zahteva.

[15] Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 4. st. 2.

[16] Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 6.

[17] Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 7.

- Povreda načela jednakih prava i obaveza postoji kada se licu ili grupi zbog ličnog svojstva uskraćuju prava ili nameću obaveze koje se drugima u istoj ili sličnoj situaciji ne uskraćuju ili ne nameću.[18] Ovo je oblik koji se kod propisa najčešće javlja.
- Uskraćivanje razumnog prilagođavanja osobama sa invaliditetom takođe je oblik diskriminacije. Razumno prilagođavanje je neophodno i adekvatno prilagođavanje koje ne nameće nesrazmerno opterećenje, a omogućava osobi sa invaliditetom da ostvaruje prava ravnopravno sa drugima.[19]

Posebne mere uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica ili grupa koje se nalaze u nejednakom položaju ne smatraju se diskriminacijom i primenjuju se dok se ne postigne cilj zbog kojeg su propisane.[20]

Opravdanje različitog postupanja procenjuje se prema vrsti diskriminacije:

- Kod posredne diskriminacije i povrede načela jednakih prava i obaveza različito postupanje je dopušteno samo ako je objektivno opravdano legitimnim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su primerena i nužna. Organ mora da obrazloži sva tri elementa i da pokaže da je razmotrio rešenja sa manje nepovoljnim posledicama.
- Neposredna diskriminacija ne može se opravdati opštim testom legitimnog cilja i srazmernosti. Dopuštena su samo odstupanja koja zakon izričito predviđa, kao što su posebne mere.
- Diskriminatorne posledice predloga po jednu grupu procenjuju se nezavisno od koristi koje predlog donosi drugim grupama. Pravna provera sprovodi se i kada je zbirna ocena predloga pozitivna.

3.4. Veza sa drugim propisima

Procena uticaja na jednakost predstavlja i instrument primene odredbi usmerenih na ostvarivanje jednakosti u okviru posebnih zakona, kao što su Zakon o rodnoj ravnopravnosti, Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom i Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, kao i Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom. Procena je povezana i sa Zakonom o planskom sistemu i uredbama kojima se uređuje analiza efekata javnih politika i propisa, kao i sa propisima o zaštiti podataka o ličnosti. U nastavku je ukratko prikazana veza procene sa svakim od navedenih propisa.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti nameće obavezu organima javne vlasti, poslodavcima i drugim socijalnim partnerima da integrišu rodnu perspektivu u oblasti u kojoj deluju[21]. Ustavni sud je 27. juna 2024. pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti tog zakona i obustavio izvršenje pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu njegovih odredaba. Pokretanje postupka ne utiče na važenje zakona, pa zakon ostaje na snazi do odluke Suda. Obustava se odnosi samo na izvršenje pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu tog zakona, kao što su rešenja i druge odluke u konkretnim slučajevima. Pod rodnom perspektivom podrazumeva se uzimanje u obzir rodnih razlika, razlika po polu i različitih interesa, potreba i prioriteta žena i muškaraca i njihovo uključivanje u sve faze planiranja, pripreme, donošenja i sprovođenja javnih politika, propisa, mera i aktivnosti. Takođe, rodna analiza podrazumeva procenjivanje uticaja posledica svake planirane aktivnosti, uključujući zakonodavstvo,

[18] Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 8.

[19] Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori", br. 42/09), čl. 2. i čl. 5. st. 3; Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 14. st. 3.

[20] Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 14. st. 1. i 2; Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS", br. 98/06, 115/21 i 16/22), čl. 21. st. 4.

[21] Zakon o rodnoj ravnopravnosti („Službeni glasnik RS", br. 52/21), čl. 1. st. 4. Ustavni sud, Saopštenje sa 8. sednice Ustavnog suda održane 27. juna 2024. godine, predmet IUz-85/2021 (https://www.ustavni.sud.rs/sednice-suda/saopstenja-sa-sednice-suda/saopstenje-sa-8-sednice-ustavnog-suda-odrzane). Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Mišljenje br. 07-00-778/2025-02 (predmet 1098-25) od 14. maja 2026. godine, tač. 3.6 (https://ravnopravnost.gov.rs/rs/1098-25-nije-utvrdjena-diskriminacija-na-osnovu-pola-u-oblasti-pruzanja-ulsuga/).

mere i aktivnosti, javne politike i programe, po žene i muškarce i rodnu ravnopravnost u svim oblastima i na svim nivoima. U zakon se uvodi i obaveza sprovođenja politika jednakih mogućnosti, koja takođe podrazumeva uzimanje u obzir različitih interesa, potreba i prioriteta žena i muškaraca prilikom donošenja javnih i drugih politika i odlučivanja o pravima, obavezama i na zakonu zasnovanim interesima.[22]

Rodna komponenta procene zasniva se, pored Zakona o rodnoj ravnopravnosti, i na zabrani diskriminacije po osnovu pola i roda, na obavezi analize efekata na rodnu ravnopravnost i Testu uticaja na rodnu ravnopravnost iz uredbi o analizi efekata, kao i na rodno odgovornom budžetiranju, koje se prema Zakonu o budžetskom sistemu u celini primenjuje najkasnije od budžeta za 2027. godinu.[23] Obaveza analize efekata predloga na žene i muškarce zato važi nezavisno od postupka pred Ustavnim sudom.

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom nameće obavezu organima javne vlasti da osobama sa invaliditetom obezbede uživanje prava i sloboda bez diskriminacije, čemu doprinosi i procena uticaja propisa i politika koji se donose.[24] Četvrti deo zakona dalje propisuje mere za podsticanje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom u koje, između ostalog, spadaju i mere za obezbeđivanje ravnopravnosti pred organima javne vlasti,[25] kao i aktivnosti usmerene ka ostvarenju jednakih mogućnosti, što podrazumeva učešće osoba sa invaliditetom i njihovih udruženja u aktivnostima usmerenim ka stvaranju jednakih mogućnosti koje sprovode svi organi državne uprave, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave.[26]

Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom obavezuje državu da u izradi i primeni propisa i politika koje se tiču osoba sa invaliditetom tesno sarađuje sa njima i aktivno ih uključuje preko njihovih reprezentativnih organizacija, kao i da obezbedi pristupačnost i razumno prilagođavanje.[27]

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina propisuje da organi Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave ne mogu da donose pravne akte niti da preduzimaju mere kojima se diskriminišu manjine.[28] Takođe, organi javne vlasti imaju obavezu da donose propise, pojedinačne pravne akte i preduzimaju mere u cilju obezbeđenja pune i efektivne ravnopravnosti manjina.[29]

Isti zakon izričito obavezuje organe vlasti da donose akte i preduzimaju mere u cilju popravljanja položaja lica koja pripadaju romskoj nacionalnoj manjini.[30]

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije kao jedno od osnovnih načela propisuje načelo jednakosti i nediskriminacije, koje podrazumeva da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata poštuju

---

[22] Zakon o rodnoj ravnopravnosti, čl. 7.

[23] Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 2. st. 1; Uredba o analizi efekata propisa, čl. 12. st. 2. i 3; Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, čl. 12. st. 1; Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS", br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – ispr., 108/13, 142/14, 68/15 – dr. zakon, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 118/21 – dr. zakon, 138/22, 92/23, 94/24 i 80/26), čl. 2; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS", br. 103/15), čl. 16. st. 1, kako je izmenjen Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS", br. 94/24).

[24] Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, čl. 4.

[25] Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, čl. 34.

[26] Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, čl. 38.

[27] Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, čl. 4. st. 3, čl. 5. st. 3. i čl. 9.

[28] Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, čl. 3. st. 2.

[29] Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, čl. 4. st. 1.

[30] Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, čl. 4. st. 2.

ljudska i manjinska prava i slobode garantovane Ustavom i zakonima,[31] dok načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja podrazumeva da se uzimaju u obzir osetljive kategorije stanovnika i rodna ravnopravnost.[32] Procena uticaja na jednakost sprovodi se u okviru analize efekata kada se ona sprovodi, a obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije postoji nezavisno od obaveze sprovođenja analize efekata. Analiza efekata je zakonom definisana kao analitički proces koji se sprovodi tokom procesa planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa, u cilju sagledavanja promene koju treba postići, njenih elemenata i uzročno-posledičnih veza između njih i izbora optimalnih mera za postizanje ciljeva javnih politika (*ex ante* analiza efekata), kao i tokom i nakon sprovođenja već usvojenih javnih politika i propisa, u cilju vrednovanja učinaka, preispitivanja i unapređenja tih javnih politika, odnosno propisa (*ex post* analiza efekata).[33]

Zakonom o planskom sistemu *ex ante* analiza efekata propisa propisana je samo za organe državne uprave.[34] *Ex ante* analiza efekata dokumenata javnih politika obavezna je za sve predlagače, uključujući organe jedinica lokalne samouprave kada pripremaju strategije, programe i druge dokumente javnih politika, osim za dokumente za koje je Vlada propisala izuzetak.[35] Za ostale opšte akte jedinica lokalne samouprave, kao što su odluke o pravima i uslugama, taksama i cenama, analiza efekata nije propisana, pa je procena po članu 14. Zakona o zabrani diskriminacije za te akte često jedina zakonom propisana prethodna provera uticaja na građane (poglavlje 6).

Uredba o analizi efekata propisa i Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika iz 2025. godine, koje su zamenile Uredbu iz 2019. godine, sadrže pitanja na koja se odgovara i u proceni uticaja na jednakost:[36]

- Analiza efekata propisa na društvo obuhvata „značajne direktne i indirektne, pozitivne i negativne efekte opcija na građane, a posebno na osetljive društvene grupe i na rodnu ravnopravnost", a efekti na žene i muškarce analiziraju se primenom Testa uticaja na rodnu ravnopravnost;[37]
- Analiza efekata dokumenata javnih politika na društvo obuhvata efekte na „ljudska prava, socijalno uključivanje, jednakost tretmana i nediskriminaciju" i na rodnu ravnopravnost, a u Prilogu 6 te uredbe postavlja se pitanje da li izabrana opcija „omogućava ravnopravan tretman pripadnika različitih grupa" i na koje osetljive grupe bi uticala.[38]

Za organe državne uprave procena uticaja na jednakost zato predstavlja način da se na ta pitanja odgovori na proveren i dokumentovan način. Obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije važi i za propise izuzete od *ex ante* analize po uredbama, uključujući propise koji se pripremaju u procesu pristupanja Evropskoj uniji, ako je propis od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica (odeljak 3.2). Za takve akte procena po članu 14. je jedina strukturisana prethodna provera uticaja na jednakost.

Analiza efekata na društvo, kojom se sagledavaju efekti na građane, a posebno na osetljive društvene grupe i na rodnu ravnopravnost, uređena je članom 12. Uredbe o analizi efekata propisa i članom 12. i Prilogom 6 Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika. Kada se analiza efekata sprovodi,

---

[31] Zakon o planskom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS", br. 30/18), čl. 3.

[32] Zakon o planskom sistemu, čl. 3.

[33] Zakon o planskom sistemu, čl. 2. st. 1.

[34] Zakon o planskom sistemu, čl. 41.

[35] Zakon o planskom sistemu, čl. 2. i 31.

[36] Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Službeni glasnik RS", br. 8/19) zamenjena je navedenim uredbama.

[37] Uredba o analizi efekata propisa, čl. 12. st. 1. i 3.

[38] Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, čl. 12. st. 1. i 2.

procena uticaja na jednakost predstavlja deo te analize koji se odnosi na raspodelu efekata po grupama i ličnim svojstvima i na usklađenost predloga sa načelom jednakosti.

Postupak iz ove metodologije obuhvata utvrđivanje obuhvata, prikupljanje dokaza i opis scenarija bez promene, poređenje opcija, ocenu uticaja, značaja, verovatnoće i pouzdanosti dokaza, izmene i mere, konsultacije i praćenje. Zbog toga se može koristiti i kao metodološki model za analizu efekata na društvo u celini. U tom slučaju postupak se dopunjuje oblastima koje se metodologijom obrađuju samo delimično, kao što su ukupni troškovi i koristi za građane, tržište rada, zdravlje ljudi, životni standard i regionalni efekti, kao i odgovarajućim pokazateljima i tehnikama analize. Pri tome se primenjuju smernice za primenu tehnika analize koje objavljuje organ nadležan za kontrolu analize efekata propisa.[39]

U tabeli je prikazano u kojoj meri se metodologijom odgovara na ključna pitanja za ocenu analize efekata na društvo iz Priloga 6 Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika.

Pitanje iz Priloga 6	Obuhvat u metodologiji
1) Troškovi i koristi koje opcija, odnosno mera prouzrokuje građanima	Delimično: korist i teret po grupama (odeljci 5.4.5 i 5.5.4) i troškovi mera (odeljci 5.4.6 i 5.5.6); ukupni troškovi i koristi utvrđuju se analizom efekata
2) Negativan uticaj na određenu grupu i mere za smanjenje rizika	Obuhvaćeno: odeljci 5.4.5, 5.4.6 i 5.5.4–5.5.6, Obrazac 2, delovi 5 i 6, i Obrazac 3, delovi 4–6
3) Ravnopravan tretman pripadnika različitih grupa	Obuhvaćeno: odeljak 3.3 i pravna provera (odeljci 5.4.6 i 5.5.6)
4) Uticaj na društvene grupe, a posebno na osetljive društvene grupe	Obuhvaćeno: početna provera (odeljak 5.3), skraćena procena (odeljak 5.4) i uticaji po grupama (odeljci 5.4.5 i 5.5.4)
5) Tržište rada, zapošljavanje i uslovi rada	Delimično: uticaji po grupama (odeljci 5.4.5 i 5.5.4); ukupni efekti na tržište rada utvrđuju se analizom efekata
6) Obrazovanje, socijalna i zdravstvena zaštita, stanovanje i druge javne usluge	Delimično: dostupnost usluga po grupama (odeljci 5.4.5 i 5.5.4); kvalitet i finansiranje sistema utvrđuju se analizom efekata
7) Zdravlje ljudi	Delimično: dostupnost zdravstvenih usluga po grupama (odeljci 5.4.5 i 5.5.4); ukupni efekti na zdravlje utvrđuju se analizom efekata
8) Kultura i kulturno nasleđe	Delimično: uticaj na prava nacionalnih manjina, uključujući pravo na negovanje kulture i tradicije (odeljak 3.4); ostali efekti utvrđuju se analizom efekata
9) Životni standard stanovništva	Delimično: položaj socioekonomski ugroženih lica (odeljak 3.2); ukupni efekti utvrđuju se analizom efekata

[39] Uredba o analizi efekata propisa, čl. 6, 7. i 17.

Pitanje iz Priloga 6	Obuhvat u metodologiji
10) Pozitivan uticaj na socijalnu situaciju u određenom regionu ili okrugu	Delimično: pozitivni efekti i propuštene prilike po grupama, uključujući stanovnike seoskih i udaljenih područja (odeljak 5.4.5), i pokazatelji (odeljci 5.4.7 i 5.8); ukupni regionalni efekti utvrđuju se analizom efekata

Kada je za procenu potrebno prikupiti podatke o ličnosti, posebno o etničkoj pripadnosti, zdravstvenom stanju ili seksualnoj orijentaciji, primenjuju se pravila Zakona o zaštiti podataka o ličnosti o pravnom osnovu obrade, o posebnim vrstama podataka i o proceni uticaja obrade na zaštitu podataka (odeljak 5.4.3).[40]

Navedeni antidiskriminacioni zakoni, pored osnova zabrane diskriminacije, bliže određuju oblike diskriminacije i oblasti društvenog života u kojima je ona zabranjena. Lična svojstva zaštićena Zakonom o zabrani diskriminacije navedena su u članu 2. tog zakona i u Obrascu 1. Spisak je otvoren, a zaštita obuhvata i svojstva koja se nekom licu samo pripisuju.

[40] Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS", br. 87/18), čl. 12, 17. i 54.

4. Predlozi na koje se metodologija primenjuje i povezanost sa postojećim postupcima

4.1. Vrste predloga

Metodologija se primenjuje na propise, javne politike, mere i projekte organa javne vlasti. Pojmovi propisa, javne politike i projekta koriste se u smislu zakona kojima se uređuju državna uprava, lokalna samouprava i planski sistem. U tabeli je prikazano kada je procena obavezna i u okviru kog postupka se sprovodi.

Vrsta predloga	Primeri	Obaveza po članu 14. Zakona o zabrani diskriminacije	Postupak u okviru kog se procena sprovodi
Zakon i drugi propis Vlade i ministarstava	Zakon, uredba, pravilnik, odluka Vlade	Da, kada je propis od značaja za socioekonomski ugrožena lica; u ostalim slučajevima preporuka	Analiza efekata propisa, konsultacije i javna rasprava, obrazloženje (odeljak 4.3)
Dokument javne politike Republike	Strategija, program, koncept politike, akcioni plan	Da, kada je dokument od značaja za socioekonomski ugrožena lica; u ostalim slučajevima preporuka	*Ex ante* analiza efekata po Uredbi o metodologiji izrade dokumenata javnih politika (osim za akcione planove kojima se razrađuju strategije i programi), javna rasprava (odeljak 4.4)
Propis jedinice lokalne samouprave	Statut, odluka skupštine o pravima iz socijalne zaštite, taksama, naknadama, cenama usluga	Da, kada je propis od značaja za socioekonomski ugrožena lica; u ostalim slučajevima preporuka	Obaveštenje o početku rada, javna rasprava kada je propisana, obrazloženje odluke (poglavlje 6)
Planski dokument jedinice lokalne samouprave	Plan razvoja, srednjoročni plan, lokalna strategija i program	Da, kada je dokument od značaja za socioekonomski ugrožena lica; u ostalim slučajevima preporuka	Analiza efekata i javna rasprava od najmanje 20 dana (poglavlje 6)
Budžet jedinice lokalne samouprave	Odluka o budžetu, rebalans	Da, kada se odlukom o budžetu menjaju prava ili usluge od značaja za socioekonomski ugrožena lica; u ostalim slučajevima preporuka	Obrazloženje budžeta, rodna analiza, programski budžet (odeljak 6.6)

Vrsta predloga	Primeri	Obaveza po članu 14. Zakona o zabrani diskriminacije	Postupak u okviru kog se procena sprovodi
Mera	Subvencija, program podrške, nova usluga	Obaveza kada je mera deo propisa ili javne politike; inače preporuka	Akt kojim se mera uvodi, javni poziv (odeljak 4.5)
Projekat i konkurs	Konkurs za udruženja, investicioni projekat	Preporuka	Konkursna dokumentacija, kriterijumi, izveštavanje (odeljak 4.5)

Obaveza iz člana 14. odnosi se i na hitne programe i druge akte koji nisu uređeni Zakonom o planskom sistemu, ako su od značaja za socioekonomski ugrožena lica.

4.2. Sprovođenje procene u okviru postojećih postupaka

Organi državne uprave u postupku pripreme propisa i dokumenata javnih politika sprovode analizu efekata, konsultacije i javnu raspravu, a rezultate prikazuju u izveštaju o analizi efekata, u dokumentu javne politike i u obrazloženju akta. Jedinice lokalne samouprave sprovode javnu raspravu i druge oblike učešća građana i pripremaju obrazloženje akta. Procena uticaja na jednakost sprovodi se u okviru tih postupaka. Time se izbegava ponavljanje istih radnji, nalazi procene su donosiocu odluke dostupni u trenutku odlučivanja, a pitanja jednakosti razmatraju se zajedno sa ostalim efektima predloga. Pri tome se primenjuju sledeća pravila:

1. Procena se sprovodi u istim fazama i u istim rokovima kao analiza efekata i konsultacije.
2. Nalazi se unose u postojeće dokumente: izveštaj o analizi efekata, dokument javne politike, izveštaj o konsultacijama i obrazloženje akta. Obrasci iz Aneksa 1 služe kao radni zapis i prilog tim dokumentima.
3. Kada postoji radna grupa za izradu akta, pitanja jednakosti razmatra ta radna grupa, bez formiranja posebne radne grupe.
4. Pitanja jednakosti uključuju se u redovne konsultacije i javnu raspravu, uz ciljane dopune za grupe koje redovnim putem teško učestvuju (odeljak 5.6).

Kada se procena sprovodi u okviru analize efekata, nalazi o uticaju na jednakost prikazuju se u odgovarajućim delovima izveštaja o analizi efekata: opis stanja i grupa u delu 1, pokazatelji razvrstani po grupama u delu 2, scenario bez promene i opcije u delu 3, uticaji, izmene, mere i preostali rizik u delu 5 (efekti na društvo) i nalazi konsultacija u delu 10,[41] a popunjeni obrazac sa elementima propisanim članom 14. stav 5. Zakona o zabrani diskriminacije prilaže se izveštaju. Kada se analiza efekata ne sprovodi, kao kod propisa izuzetih od *ex ante* analize i kod većine opštih akata jedinica lokalne samouprave, procena se sprovodi kao zaseban dokument, a njen kratak sažetak unosi se u obrazloženje akta. U oba slučaja procena se sprovodi istim koracima i beleži u istim obrascima.

Pravila za pojedine vrste predloga data su u odeljcima 4.3–4.5, a za jedinice lokalne samouprave u poglavlju 6.

[41] Uredba o analizi efekata propisa, čl. 20. i Prilog 1.

4.3. Zakoni i drugi propisi organa državne uprave

Priprema zakona i drugih propisa organa državne uprave odvija se kroz faze uređene Zakonom o državnoj upravi, Poslovnikom Vlade i Uredbom o analizi efekata propisa.[42] U tabeli je za svaku fazu tog postupka prikazano koje se aktivnosti procene uticaja na jednakost sprovode i na osnovu kojih propisa. Tabela se koristi kao kontrolna lista za obrađivača: procena se sprovodi uporedo sa pripremom propisa, od obaveštenja o početku rada do *ex post* analize, a njeni nalazi unose se u dokumente koji se u svakoj fazi već izrađuju.

Faza postupka	Aktivnosti u okviru procene	Osnov
Početak rada na propisu: obaveštenje i osnovne informacije o planiranim rešenjima, kod važnijih zakona i polazni dokument	Sprovodi se početna provera (Obrazac 1) i utvrđuje se da li važi obaveza iz člana 14. Kod zakona kratak zaključak objavljuje se uz obaveštenje na portalu eKonsultacije, a kod ostalih propisa prema pravilu iz odeljka 5.3. Po potrebi se traži podrška Republičkog sekretarijata za javne politike (u daljem tekstu: RSJP) u pogledu obima analize.	Zakon o državnoj upravi, čl. 77; Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata, čl. 3; Uredba o analizi efekata propisa, čl. 21
Izrada nacrta i analiza efekata	Sprovodi se skraćena ili puna procena. Nalazi se unose u izveštaj o analizi efekata: ciljne grupe, razvrstani pokazatelji, opcije, efekti na društvo uz Test uticaja na rodnu ravnopravnost, rizici i konsultacije. Kada važi član 14, prilažu se tri zakonska elementa (Obrazac 2 ili 3).	Uredba o analizi efekata propisa, čl. 12. i Prilog 1
Konsultacije i javna rasprava	Pitanja jednakosti uključuju se u program javne rasprave i obezbeđuje se pristupačno učešće. Komentari o jednakosti prikazuju se u izveštaju o konsultacijama, odnosno o javnoj raspravi, sa načinom na koji su razmotreni.	Poslovnik Vlade, čl. 41–41v; Uredba o analizi efekata propisa, čl. 30
Objavljivanje	Izveštaj o analizi efekata, sa nalazima procene u radnoj verziji, objavljuje se na portalu eKonsultacije zajedno sa nacrtom, najkasnije na dan početka javne rasprave. Posle javne rasprave procena se dopunjuje i objavljuje u konačnoj verziji.	Uredba o analizi efekata propisa, čl. 19
Mišljenja	RSJP daje mišljenje o potpunosti i kvalitetu izveštaja o analizi efekata pre upućivanja nacrta ili predloga propisa Vladi. Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti nije obavezujuće (odeljak 3.1). Rok za mišljenja je 10 radnih dana, a za nacrt sistemskog zakona 20 radnih dana.	Uredba o analizi efekata propisa, čl. 22. i 23; Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 33; Poslovnik Vlade, čl. 46. i 47

[42] Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS", br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 i 30/18 – dr. zakon).

Faza postupka	Aktivnosti u okviru procene	Osnov
Obrazloženje	U delu o razlozima za donošenje i razmatranim mogućnostima navodi se kratak sažetak procene, uz razmotrene opcije, mere, preostali rizik i razloge za neprihvatanje preporuka. Troškovi mera prikazuju se u proceni finansijskih sredstava.	Poslovnik Vlade, čl. 39
Primena i *ex post* analiza	Pokazatelji iz procene prate se u okviru godišnjeg praćenja primene propisa, najkasnije 12 meseci od početka primene, a koriste se i u *ex post* analizi efekata, bez izrade posebnog izveštaja.	Uredba o analizi efekata propisa, čl. 24–27

Ako je propis izuzet od *ex ante* analize efekata, u obrazloženoj oceni koja se dostavlja RSJP navodi se i da li važi obaveza iz člana 14. Ako obaveza važi, procena se sprovodi samostalno, na Obrascu 2 ili 3, i prilaže se materijalu za Vladu zajedno sa obrazloženom ocenom i izveštajem o sprovedenim konsultacijama.[43] Kod propisa koji se pripremaju u procesu pristupanja Evropskoj uniji ne sprovode se konsultacije uređene propisima o planskom sistemu, državnoj upravi i radu Vlade, a RSJP ne daje mišljenje, pa se obrazložena ocena ne dostavlja RSJP, dok obaveza iz člana 14. važi i procena se sprovodi samostalno.[44]

4.4. Dokumenti javnih politika

Za strategije, programe i koncepte politika *ex ante* analiza efekata obavezno se sprovodi pre donošenja odluke o izradi dokumenta, a za akcione planove kojima se razrađuju strategije i programi ne sprovodi se.[45] Javna rasprava je obavezna, osim kod manjih izmena i akcionog plana usvojenog u roku od 90 dana od strategije, odnosno programa.[46] Procena se sprovodi u okviru tog postupka na sledeći način:

- Uz obaveštenje o početku rada na dokumentu, koje se objavljuje u roku od sedam radnih dana, sprovodi se početna provera, a njen kratak zaključak objavljuje se uz to obaveštenje (odeljak 5.3);
- Nalazi procene unose se u analizu postojećeg stanja i u opis mera sa analizom efekata, uz odgovore na pitanja iz Priloga 6 Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika;
- Mere za ublažavanje negativnih efekata unose se u akcioni plan, sa nosiocem, rokom i izvorom finansiranja;
- Nalazi analize efekata objavljuju se zajedno sa predlogom dokumenta najkasnije na dan početka javne rasprave, a ažurirana verzija posle rasprave;
- RSJP u mišljenju ocenjuje i analizu efekata na društvo kao potpunu, delimičnu ili nedovoljnu;
- Pokazatelji iz procene prate se kroz godišnje izveštaje i vrednovanje učinaka dokumenta.

Jedinice lokalne samouprave postupaju po istoj uredbi kada donose dokumente javnih politika, uz javnu raspravu od najmanje 20 dana (poglavlje 6).

[43] Uredba o analizi efekata propisa, čl. 22. st. 3–6. i čl. 30. st. 2. i 4.

[44] Uredba o analizi efekata propisa, čl. 3. st. 1. i čl. 30a.

[45] Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, čl. 5. st. 4. i 5.

[46] Zakon o planskom sistemu, čl. 31. st. 2. i čl. 36; Poslovnik Vlade, čl. 41. st. 6; Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, čl. 31.

4.5. Mere, projekti i konkursi

Mere i projekti često se donose bez formalnog postupka planiranja i usvajanja. I kod njih postoje faze u kojima se procenom mogu prepoznati i otkloniti nejednakosti.

Kod mera se mogu izdvojiti sledeće faze u kojima metodologija može biti primenjena:

1. Definisanje potrebe za merom – identifikacija problema ili društvenog izazova koji mera treba da reši;
2. Formulisanje ciljeva i očekivanih rezultata – jasno definisanje šta mera treba da postigne i koje grupe će biti obuhvaćene;
3. Procenjivanje potencijalnih uticaja – analiza toga kako će mera uticati na različite grupe i da li može stvoriti nove nejednakosti ili produbiti postojeće;
4. Sprovođenje mere – implementacija planiranih aktivnosti;
5. Praćenje i vrednovanje – analiza efekata mere i mogućnost prilagođavanja u skladu sa rezultatima.

Za mere se po pravilu sprovodi skraćena procena, a za mere koje ukidaju ili znatno sužavaju pravo ili uslugu puna procena. Kod projekata se metodologija može primeniti u sledećim fazama:

1. Definisanje konkursa i kriterijuma za dodelu sredstava – postavljanje jasnih kriterijuma koji obezbeđuju jednak pristup i nediskriminatorne uslove za konkurisanje;
2. Selekcija projekata – evaluacija prijavljenih projekata uz procenu njihovog potencijalnog uticaja na različite društvene grupe;
3. Implementacija projekata – praćenje realizacije projekata i analiza da li se ostvaruju ciljevi jednakosti i inkluzije.
4. Vrednovanje i izveštavanje – analiza rezultata projekata i preporuke za unapređenje budućih konkursa.

Kod projekata i konkursa procena treba da obezbedi da se sredstva usmeravaju na projekte koji zaista doprinose smanjenju nejednakosti, kao i da se izbegnu nenameravane negativne posledice po određene grupe.

Kod konkursa posebno se proveravaju uslovi koji mogu posredno isključiti podnosioce: zahtev za sopstvenim učešćem u finansiranju, isključivo elektronsko podnošenje, kratki rokovi, nepristupačna dokumentacija i kriterijumi koji favorizuju već uspešne podnosioce.

5. Postupak procene

5.1. Određivanje obima procene

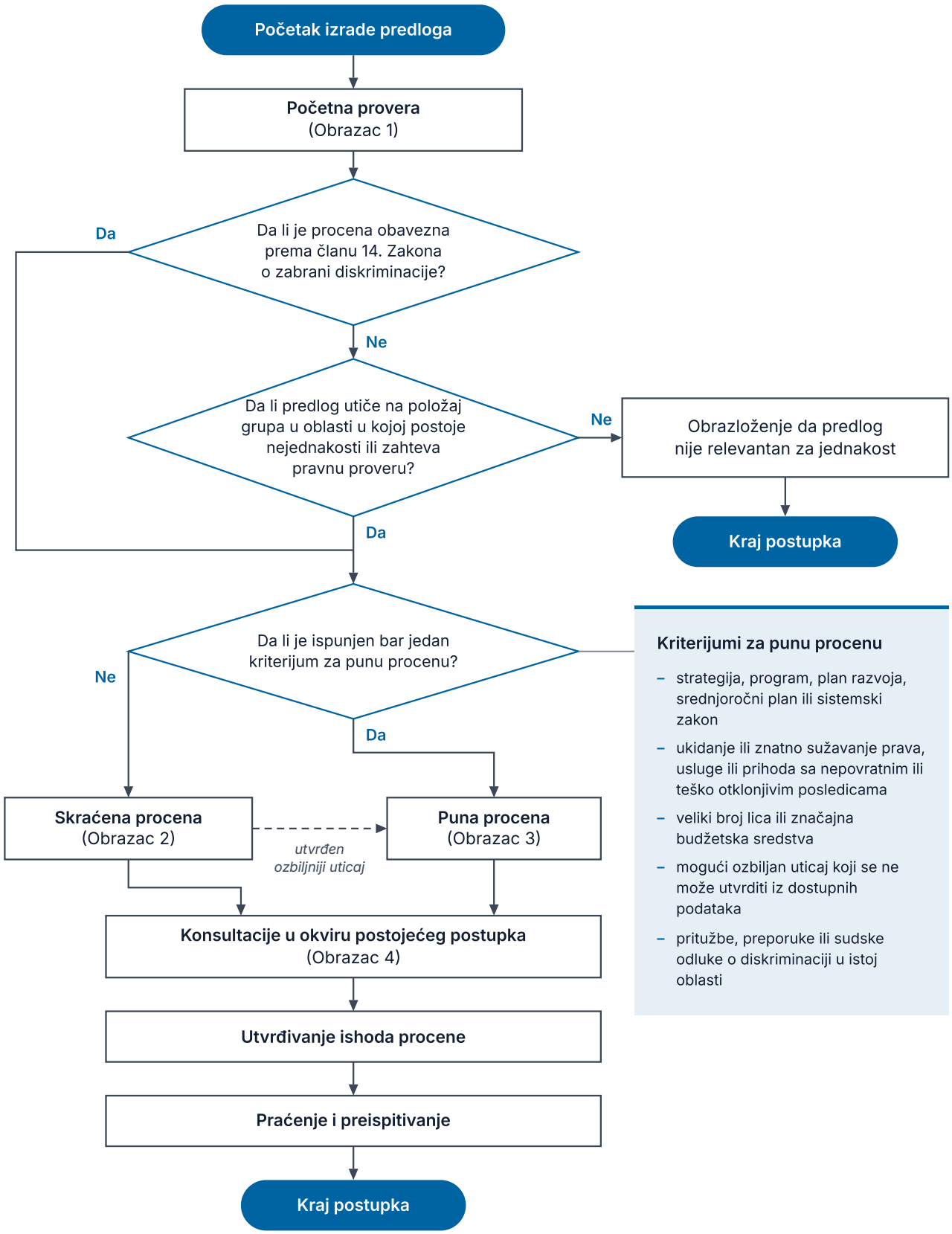
Početna provera sprovodi se za svaki propis, javnu politiku, meru i projekat. Njome organ javne vlasti utvrđuje da li se predlogom utiče na prava, obaveze ili položaj lica, da li je potrebna dalja analiza i u kom obimu. Kod akata kojima se očigledno ne menja položaj lica u Obrascu 1 odgovara se na pitanja 1, 2 i 4. Na osnovu odgovora na pitanja 1–5 (odeljak 5.3) utvrđuje se jedan od tri ishoda početne provere:

- Predlog nije relevantan za jednakost – ovaj ishod utvrđuje se kada se predlogom ne menja položaj lica ili kada u oblasti na koju predlog utiče nisu poznate nejednakosti među grupama niti ih predlog može stvoriti, pod uslovom da procena nije obavezna prema članu 14. Zakona o zabrani diskriminacije i da predlog ne sadrži uslov koji zahteva pravnu proveru.
- Skraćena procena – redovan oblik procene za predloge čiji je mogući uticaj na položaj grupa ograničen po težini i obuhvatu, tako da se može oceniti na osnovu dostupnih podataka i jedne ciljane konsultacije. Sprovodi se kada predlog utiče na položaj lica u oblasti u kojoj postoje nejednakosti među grupama ili ih predlog može stvoriti, kada je procena obavezna prema članu 14. Zakona o zabrani diskriminacije ili kada predlog sadrži uslov koji zahteva pravnu proveru, a nije ispunjen nijedan kriterijum za punu procenu.
- Puna procena – sprovodi se za predloge sa mogućim ozbiljnim posledicama po položaj grupa, kao što su strategije i programi, planovi razvoja, sistemski zakoni, predlozi kojima se ukida ili znatno sužava pravo ili usluga i predlozi koji se odnose na veliki broj lica. Svi kriterijumi i smernice za njihovu primenu navedeni su u odeljku 5.3, uz pitanje 5.

Kriterijumi za određivanje obima procene (odeljak 5.3, pitanje 5) usklađeni su sa članom 4. Uredbe o analizi efekata propisa, prema kojem obim *ex ante* analize efekata zavisi od značaja i veličine procenjenih efekata propisa i od potrebe da se negativni efekti spreče ili svedu na najmanju moguću meru. Usklađeni su i sa načelom srazmerne analize iz smernica Evropske komisije za bolju regulativu, prema kojem se dubina analize određuje prema značaju inicijative, veličini i složenosti problema, značaju očekivanih uticaja, uključujući njihov značaj za pojedine grupe, i nepovratnosti uticaja. Slični kriterijumi primenjuju se u Irskoj, gde se detaljna procena uticaja na jednakost sprovodi za planove, programe i politike koji podrazumevaju neposredan kontakt sa grupama u nepovoljnom položaju, koji verovatno značajno utiču na njihov život ili koji se odnose na oblast sa dugotrajnim obrascem nejednakog pristupa.[47]

Skraćena i puna procena sastoje se od istih elemenata, uključujući elemente propisane članom 14. stav 5. Zakona o zabrani diskriminacije kada je procena obavezna. Razlikuju se po obimu prikupljanja podataka, konsultacija i analize opcija. Kada važi obaveza iz člana 14, oblik procene određuje se prema istim kriterijumima kao i za ostale predloge. Ako se tokom skraćene procene utvrdi da je ispunjen neki od kriterijuma za punu procenu ili da se negativan uticaj visokog značaja (odeljak 5.4.5) ne može otkloniti izmenom rešenja, postupak se nastavlja kao puna procena (odeljak 5.4). Na dijagramu je prikazan tok postupka, a u tabeli ispod njega osnovni podaci o početnoj proveri, skraćenoj i punoj proceni.

[47] Uredba o analizi efekata propisa, čl. 4; Evropska komisija, Better Regulation Toolbox, 2023, Tool #12 (How to apply proportionality to impact assessments); Irish Vocational Education Association (IVEA) i Equality Authority (Irska), Guidelines for Conducting Equality Impact Assessments on IVEA and VEC Plans, Policies and Programmes, 2007.



Kriterijumi za punu procenu

- strategija, program, plan razvoja, srednjoročni plan ili sistemski zakon
- ukidanje ili znatno sužavanje prava, usluge ili prihoda sa nepovratnim ili teško otklonjivim posledicama
- veliki broj lica ili značajna budžetska sredstva
- mogući ozbiljan uticaj koji se ne može utvrditi iz dostupnih podataka
- pritužbe, preporuke ili sudske odluke o diskriminaciji u istoj oblasti

Postupak	Kada se primenjuje	Nosilac	Okvirno trajanje	Rezultat
Početna provera	Za svaki predlog (propis, javna politika, mera, projekat); kod akata kojima se očigledno ne menja položaj lica dovoljni su odgovori na pitanja 1, 2 i 4	Obrađivač, uz pomoć kontakt osobe za jednakost po potrebi	1–2 sata	Obrazac 1
Skraćena procena	Kada predlog utiče na položaj lica u oblasti u kojoj postoje nejednakosti među grupama ili ih predlog može stvoriti, kada važi obaveza iz člana 14 ili kada predlog sadrži uslov koji zahteva pravnu proveru, a nije ispunjen nijedan kriterijum za punu procenu	Obrađivač, uz podršku kontakt osobe za jednakost	2–5 radnih dana rada, raspoređenih na 2–4 nedelje	Obrazac 2
Puna procena	Kada je ispunjen bar jedan kriterijum za punu procenu (odeljak 5.3, pitanje 5)	Radna grupa za izradu akta, uz obrađivača i kontakt osobu za jednakost i, po potrebi, spoljnog stručnjaka	15–30 radnih dana rada, raspoređenih na 2–4 meseca	Obrazac 3

Trajanje je orijentaciono i zavisi od složenosti predloga i dostupnosti podataka. Konsultacije se i u skraćenoj i u punoj proceni sprovode u okviru postojećih postupaka (odeljak 5.6), a za njihovo planiranje i zapis koristi se Obrazac 4.

5.2. Uloge i odgovornosti

Procenu sprovode službenici organa javne vlasti koji pripremaju predlog, uz učešće rukovodilaca nadležnih za odlučivanje o predlogu, pravne službe i, kod pune procene, radne grupe za izradu akta. Uloge učesnika u postupku procene prikazane su u tabeli. U organu sa manjim brojem zaposlenih ista osoba može obavljati više uloga. Opšte nadležnosti rukovodioca, radne grupe, organa nadležnog za kontrolu analize efekata i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti utvrđene su važećim propisima. Konkretni zadaci u postupku procene utvrđeni su ovom metodologijom, a rukovodilac organa može ih svojim aktom učiniti obaveznim za organ (odeljak 3.1). Uloga kontakt osobe za jednakost nije propisana zakonom i uvodi se ovom metodologijom kao preporuka, a rukovodilac organa može je poveriti zaposlenom koji već obavlja srodne poslove.

Uloga	Ko obavlja ulogu	Zadaci
Obrađivač	Državni službenik, odnosno zaposleni u organu nadležnog predlagača koji priprema nacrt propisa, dokument javne politike, meru ili projekat	Sprovodi početnu proveru i skraćenu procenu, u punoj proceni popunjava Obrazac 3, vodi zapis, a nalaze unosi u izveštaj o analizi efekata ili u obrazloženje

Uloga	Ko obavlja ulogu	Zadaci
Kontakt osoba za jednakost (uloga koju preporučuje metodologija)	Zaposleni koga rukovodilac organa odredi za pitanja jednakosti: u ministarstvu, na primer, osoba zadužena za analizu efekata ili za ljudska prava; u jedinici lokalne samouprave osoba zadužena za rodnu ravnopravnost, za ljudska i manjinska prava ili za romska pitanja	Savetuje obrađivača, pruža podršku u vezi sa podacima i konsultacijama i proverava kvalitet procene pre potpisivanja
Rukovodilac	Rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice koja priprema predlog, a u jedinici lokalne samouprave rukovodilac organizacione jedinice koja priprema nacrt akta; za ishod 3, ishod 4 i Obrazac 3 rukovodilac organa nadležnog predlagača, odnosno funkcioner koji rukovodi organom, a u jedinici lokalne samouprave načelnik gradske, odnosno opštinske uprave	Potpisuje zaključak početne provere i Obrazac 2, obezbeđuje vreme i sredstva za procenu, a ishod 3, ishod 4 i Obrazac 3 potvrđuje rukovodilac organa
Pravna služba	Unutrašnja organizaciona jedinica nadležna za normativne, odnosno pravne poslove; u jedinici lokalne samouprave služba nadležna za pravne poslove gradske, odnosno opštinske uprave	Proverava usklađenost predloga sa zabranom diskriminacije i opravdanje različitog postupanja (odeljak 3.3)
Radna grupa za izradu akta	Radna grupa obrazovana za izradu nacrta propisa, odnosno dokumenta javne politike	U punoj proceni utvrđuje obuhvat i potvrđuje nalaze i preporuke
Organ nadležan za kontrolu analize efekata propisa i koordinaciju javnih politika	Republički sekretarijat za javne politike, u odnosu na organe državne uprave; u jedinici lokalne samouprave organizaciona jedinica nadležna za koordinaciju javnih politika, ako je obrazovana, odnosno služba nadležna za pravne poslove	U mišljenju o potpunosti i kvalitetu analize efekata ocenjuje i delove u kojima su prikazani nalazi procene, za propise i dokumente javnih politika koji se upućuju Vladi; u jedinici lokalne samouprave ova uloga nije propisana, a metodologijom se preporučuje provera da li je procena sprovedena
Poverenik za zaštitu ravnopravnosti	Samostalan državni organ, nezavisan u obavljanju poslova utvrđenih Zakonom o zabrani diskriminacije	Daje mišljenje o nacrtima propisa i preporuke mera; može pružiti savet o primeni metodologije
Organizacije civilnog društva i predstavnici grupa	Udruženja, nacionalni saveti nacionalnih manjina, udruženja osoba sa invaliditetom, sindikati	Učestvuju u konsultacijama i ukazuju na prepreke koje se teško uočavaju u zvaničnim evidencijama

Obrazac 1 i Obrazac 2 potpisuju obrađivač i rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice koja priprema predlog. Obrazac 3 popunjava obrađivač na osnovu zaključaka radne grupe, a potvrđuje ga rukovodilac organa, koji potvrđuje i ishod 3 i ishod 4, bez obzira na oblik procene. Pre potpisa Obrasca 2 i Obrasca 3 kontakt osoba za jednakost proverava procenu (odeljak 5.9), a kada ista osoba obavlja ulogu obrađivača i kontakt osobe ili kada kontakt osoba nije određena, proveru vrši drugi zaposleni koga odredi rukovodilac organa.

5.3. Početna provera

Početnu proveru sprovodi obrađivač, po pravilu na početku rada na predlogu, a ako je rad već u toku, u najranijoj fazi u kojoj je to moguće (poglavlje 2). Početna provera zasniva se na analizi dostupnih podataka i dokumenata. Obrađivač koristi postojeće analize, statistiku, izveštaje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnika građana i organizacija civilnog društva i podatke o pritužbama u toj oblasti. Odgovori se unose u Obrazac 1, uz kratko obrazloženje i izvor za svaki odgovor.

Kada početna provera nije sprovedena na početku rada na predlogu, sprovodi se čim se to utvrdi, a procena se završava najkasnije pre nego što se nacrt uputi na javnu raspravu, odnosno, kada se javna rasprava ne sprovodi, na mišljenja. Već razrađeno rešenje razmatra se kao početni predlog i poredi sa scenarijem bez promene i, po potrebi, sa drugim rešenjima.

Početna provera ima dva dela, a ishod se utvrđuje tek posle odgovora na sva pitanja:

- Prvi deo – pitanja 1–4, kojima se utvrđuje da li je procena obavezna, da li se predlogom menja položaj lica, da li u oblasti na koju predlog utiče postoje nejednakosti među grupama ili ih predlog može stvoriti i da li je potrebna pravna provera. Na osnovu odgovora utvrđuje se da li je predlog relevantan za jednakost.
- Drugi deo – pitanje 5, na koje se odgovara samo kada je predlog prema odgovorima na pitanja 1–4 relevantan za jednakost. Njime se utvrđuje da li je ispunjen neki od kriterijuma za punu procenu.
- Ishod početne provere – predlog nije relevantan za jednakost, skraćena procena ili puna procena. Ishod se utvrđuje prema tabeli na kraju ovog odeljka i beleži u zaključnom delu Obrasca 1.

Pitanje 1: Da li važi obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije?

Da li se priprema nov propis ili javna politika, ili izmena postojećeg, od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica (odeljak 3.2)? Ako je odgovor potvrdan, procena je obavezna na osnovu člana 14. stav 4. Zakona o zabrani diskriminacije. U tom slučaju sprovodi se skraćena ili puna procena, u zavisnosti od kriterijuma za punu procenu iz pitanja 5. Procena u oba oblika sadrži sve elemente propisane članom 14. stav 5. Zakona: sveobuhvatan opis stanja, procenu neophodnosti i srazmernosti nameravanih izmena i procenu rizika za prava grupa. Obaveza procene utvrđuje se nezavisno od odgovora na ostala pitanja početne provere. Na pitanja 2–5 odgovara se i kada je odgovor na pitanje 1 potvrdan.

Pitanje 2: Da li se predlogom menja položaj lica?

Da li se predlogom menjaju prava, obaveze, uslovi ili način pristupa uslugama, novčanim davanjima ili drugim resursima, neposredno ili posredstvom institucija, poslodavaca ili pružalaca usluga? Odgovor je po pravilu „ne” za čisto tehničke propise o standardima proizvoda, interne organizacione akte bez uticaja na korisnike i usklađivanje sa već usvojenim propisom za koji je procena sprovedena.

Pitanje 3: Da li u oblasti na koju predlog utiče postoje nejednakosti među grupama ili ih predlog može stvoriti?

Da li u oblasti na koju predlog utiče postoje poznate nejednakosti u položaju grupa po ličnim svojstvima iz Zakona o zabrani diskriminacije, uključujući nivo prihoda i imovno stanje, ili pritužbe i preporuke nezavisnih tela o diskriminaciji, odnosno da li predlog može stvoriti nove nejednakosti? Na postojanje nejednakosti ukazuju, na primer, razlike među grupama u korišćenju prava ili usluge, broju odbijenih zahteva, troškovima ili udaljenosti od službe, kao i pritužbe i preporuke u toj oblasti. Nove nejednakosti mogu nastati i u oblasti u kojoj ih do sada nije bilo, na primer kada se služba premešta na udaljenije mesto ili se smanjuje broj mesta na kojima se usluga pruža.

Pitanje 4: Da li je potrebna pravna provera?

Da li se predlogom izričito pravi razlika prema ličnom svojstvu ili uvodi uslov koji neke grupe teže ispunjavaju? Takve razlike i uslovi su, na primer: starosna granica, prebivalište ili dužina boravka, posedovanje određenih dokumenata, isključivo elektronsko podnošenje zahteva, troškovi koje snosi korisnik, jezik postupka, fizička nepristupačnost i radno vreme službe. Ako je odgovor „da", predlog se upućuje pravnoj službi na proveru (odeljak 3.3) i sprovodi se najmanje skraćena procena.

Upućivanje pravnoj službi beleži se u Obrascu 1, a provera se sprovodi tokom skraćene, odnosno pune procene. Pravnoj službi dostavljaju se odredbe koje sadrže razliku ili uslov, njihov cilj i podaci o grupama, a ona daje kratko pisano mišljenje o legitimnosti cilja, primerenosti i nužnosti sredstava i rešenjima sa manje nepovoljnim posledicama. Kada se utvrdi moguća neposredna diskriminacija, rešenje se menja, a ako to nije moguće, bira se ishod 4 (odeljak 5.7).

Pitanje 5: Kriterijumi za punu procenu

1. Da li je ispunjen bar jedan od pet kriterijuma za punu procenu? Na ovo pitanje odgovara se kada odgovori na pitanja 1–4 ne vode ishodu da predlog nije relevantan za jednakost. Ako je odgovor potvrdan, sprovodi se puna procena, a u Obrascu 1 navodi se koji je kriterijum ispunjen i na osnovu kojih podataka; ako nijedan nije ispunjen, sprovodi se skraćena procena. Kriterijumi su vrsta akta, ozbiljne i teško otklonjive posledice, širok obuhvat, nedovoljni podaci i pritužbe i odluke o diskriminaciji, a u nastavku su opisani uz smernice za njihovu primenu:
2. Vrsta akta – kriterijum je ispunjen kada je predlog strategija ili program kao dokument javne politike, plan razvoja, srednjoročni plan ili sistemski zakon, to jest zakon kojim se, po pravilu, uređuje celina društvenih odnosa u jednoj oblasti.[48]
3. Ozbiljne i teško otklonjive posledice – kriterijum je ispunjen kada se predlogom ukida ili znatno sužava pravo, usluga ili prihod, ili se zatvara ili spaja služba, a posledice mogu biti nepovratne ili teško otklonjive, uključujući i slučajeve kada pogađaju mali broj lica. Posledica je teško otklonjiva kada šteta nastala tokom primene akta ostaje i posle njegove izmene, na primer kod prekida školovanja ili lečenja, gubitka stanovanja ili zaposlenja; mogućnost da se akt kasnije izmeni nije dovoljna za takav zaključak (odeljak 5.4.5).
4. Širok obuhvat – kriterijum je ispunjen kada se predlog odnosi na veliki broj lica ili su za njegovo sprovođenje potrebna značajna budžetska sredstva. Broj lica ocenjuje se prema broju lica čiji se položaj stvarno menja, a sredstva prema procenjenim finansijskim sredstvima iz obrazloženja akta, odnosno analize efekata, u odnosu na budžet organa ili programa; u Obrascu 1 navodi se izvor podatka.

[48] Poslovnik Vlade, čl. 41. st. 5.

5. Nedovoljni podaci – kriterijum je ispunjen kada se mogući uticaj na položaj grupa ne može utvrditi na osnovu dostupnih podataka, a postoje konkretne naznake da može biti ozbiljan, na primer kada se ukida usluga za koju nije poznato ko je koristi. Kada takve naznake ne postoje, sprovodi se skraćena procena, u okviru koje se podaci prikupljaju.
6. Pritužbe i odluke o diskriminaciji – kriterijum je ispunjen kada u oblasti na koju se predlog odnosi postoje pritužbe, preporuke nezavisnih tela ili sudske odluke o diskriminaciji koje se odnose na isto pravo, uslugu ili uslov koji se predlogom uređuje.

Kriterijumi se primenjuju na odredbe predloga kojima se menja položaj lica, pa se kod sistemskog zakona puna procena usmerava na te odredbe (odeljak 5.5.1). Ocenu predlaže obrađivač, uz konsultaciju sa kontakt osobom za jednakost, a potvrđuje je rukovodilac potpisivanjem zaključka početne provere. Kada kriterijum ispunjavaju samo pojedini delovi predloga, puna procena može se ograničiti na te delove.

Ishod početne provere

Odgovori	Ishod početne provere
Na pitanja 1 i 4 odgovor je „ne”, a na pitanje 2 ili pitanje 3 takođe „ne”	Predlog nije relevantan za jednakost. Zaključak se obrazlaže u dve do tri rečenice, uz navođenje izvora.
Pitanje 1 „da”, ili pitanja 2 i 3 „da”, ili pitanje 4 „da”, a nijedan kriterijum za punu procenu nije ispunjen	Skraćena procena (odeljak 5.4)
Pitanje 1 „da”, ili pitanja 2 i 3 „da”, ili pitanje 4 „da”, i ispunjen je bar jedan kriterijum za punu procenu (pitanje 5)	Puna procena (odeljak 5.5)
Posebna mera čiji je cilj unapređenje jednakosti, bez obzira na odgovore na pitanja 2 i 3, kada nije ispunjen nijedan kriterijum za punu procenu	Skraćena procena, usmerena na utvrđivanje da li mera obuhvata lica kojima je namenjena

Kada je odgovor „ne znam”, obrađivač se konsultuje sa kontakt osobom za jednakost, bez automatskog prelaska na punu procenu. Ako pitanje ostane nerazjašnjeno, sprovodi se skraćena procena, kojom se to pitanje razjašnjava. Ako se skraćenom procenom utvrdi da je ispunjen neki od kriterijuma za punu procenu ili da se negativan uticaj visokog značaja ne može otkloniti izmenom rešenja, prelazi se na punu procenu i koriste se već prikupljeni nalazi (odeljak 5.4).

Posebne konsultacije u okviru početne provere organizuju se samo kada se na neko pitanje ne može odgovoriti na osnovu dostupnih podataka. Kod zakona, dokumenata javnih politika i propisa koje donosi skupština jedinice lokalne samouprave kratak zaključak početne provere objavljuje se uz obaveštenje o početku rada, tako da javnost može da ukaže na grupe ili posledice koje su propuštene. Kod podzakonskih akata, za koje se obaveštenje o početku rada ne objavljuje,[49] zaključak se objavljuje zajedno sa nacrtom, kada se nacrt objavljuje. Zaključak potpisuje rukovodilac, a navodi se i u izveštaju o analizi efekata, odnosno u obrazloženju akta, uz upućivanje na Obrazac 1. Zaključak da predlog nije relevantan za jednakost preispituje se ako se predlog bitno promeni ili se pojave novi podaci o mogućim uticajima na jednakost.

[49] Zakon o državnoj upravi, čl. 77. st. 2.

5.4. Skraćena procena

Skraćenu procenu sprovodi obrađivač, uz podršku kontakt osobe za jednakost. Cilj skraćene procene je da se utvrdi da li se predlogom nekoj grupi otežava ili olakšava ostvarivanje prava i šta je potrebno promeniti. Rezultat se unosi u Obrazac 2, koji se prilaže izveštaju o analizi efekata, odnosno obrazloženju akta. Ako važi obaveza iz člana 14, Obrazac 2 sadrži i tri zakonska elementa.

Skraćena procena zasniva se na postojećim podacima, jednoj ciljanoj konsultaciji i poređenju predloga sa scenarijem bez promene. Sprovodi se u sedam koraka, opisanih u odeljcima 5.4.1–5.4.7, a nalazi svakog koraka unose se u deo Obrasca 2 sa istim rednim brojem. Pravila iz ovih odeljaka o dokazima, vrstama uticaja, oceni značaja, verovatnoće i pouzdanosti dokaza, pravnoj proveri, izmenama i merama, preostalom riziku i pokazateljima primenjuju se i u punoj proceni, osim kada je u odeljku 5.5 drugačije određeno.

Ako tokom skraćene procene postane jasno da je ispunjen neki od kriterijuma za punu procenu ili da se negativan uticaj visokog značaja ne može otkloniti izmenom rešenja, obrađivač o tome u pisanom obliku obaveštava rukovodioca, koji odlučuje o prelasku na punu procenu. Kada se negativan uticaj visokog značaja ne može otkloniti izmenom rešenja, umesto prelaska na punu procenu može se predložiti ishod 4 (odeljak 5.7), a ishod 3 za takav uticaj bira se samo posle pune procene, u kojoj su razmotrene druge opcije. Odluka rukovodioca beleži se u Obrascu 1 sa datumom i razlogom. Kada se prelazi na punu procenu, ishod početne provere menja se u punu procenu, a već uneti nalazi preuzimaju se u odgovarajuće delove Obrasca 3.

Kada važi obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije, tri zakonska elementa obrađuju se u koracima skraćene procene, a kod pune procene u delovima 2, 4, 5 i 6 Obrasca 3; gde je koji element obrađen, navodi se u zaključnom delu Obrasca 2, odnosno u delu 8 Obrasca 3. Elementi sadrže najmanje sledeće:

- Opis stanja (koraci 2 i 3) – opisuje se stanje u oblasti koja je predmet regulisanja, a posebno položaj socioekonomski ugroženih lica i grupa lica, njihov procenjeni broj ili udeo među korisnicima i prepreke sa kojima se suočavaju, uz izvor podataka.
- Neophodnost i srazmernost (korak 6) – obrađivač obrazlaže zašto je predložena izmena potrebna za ostvarivanje cilja, koja su rešenja sa manje nepovoljnim posledicama razmotrena i da li je teret koji izmena stvara za socioekonomski ugrožena lica srazmeran cilju. Kada je na pitanje 4 početne provere odgovor „da”, obrazloženje se zasniva i na mišljenju pravne službe.
- Procena rizika (koraci 4 i 5) – za osobe sa invaliditetom, pripadnike nacionalnih manjina, žene, muškarce, osobe drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta, starije osobe i druge prepoznate grupe navodi se da li predlog stvara rizik za njihova prava, obaveze ili na zakonu zasnovane interese, uz ocenu značaja i verovatnoće.

5.4.1. Opis predloga i njegovog cilja

Navodi se šta se predlogom menja, za koga, na kojoj teritoriji i od kada, kao i koji deo postupka ili usluge se analizira. Polazi se od podataka iz Obrasca 1, a kada se uz predlog sprovodi analiza efekata, i od opisa problema i ciljeva iz te analize.

Cilj predloga razdvaja se od načina na koji se predlaže da se on ostvari, jer se isti cilj često može postići na više načina. Na taj način se u koraku 6 mogu razmotriti izmene rešenja kojima se isti cilj ostvaruje sa manje nepovoljnim posledicama po pojedine grupe. Opis predloga i cilja unosi se u deo 1 Obrasca 2.

5.4.2. Određivanje grupa na koje predlog utiče

Polazi se od ličnih svojstava iz člana 2. Zakona o zabrani diskriminacije, navedenih i u Obrascu 1, i od grupa prepoznatih u početnoj proveri. U svakoj proceni proveravaju se žene i muškarci, deca i mladi, starije osobe, osobe sa invaliditetom, Romi i pripadnici drugih nacionalnih manjina, socioekonomski ugrožena lica, LGBTIQ+ osobe, izbegla i interno raseljena lica i migranti, kao i stanovnici seoskih i udaljenih područja. Navode se i preseci ličnih svojstava, na primer starije žene na selu ili romska deca sa invaliditetom.

Predlog može uticati i na grupe koje se u njemu izričito ne pominju, na primer kada se menja način podnošenja zahteva, mesto pružanja usluge ili troškovi koje snosi korisnik. Zato se pored lica na koja se predlog neposredno odnosi razmatraju i lica koja bi pravo ili uslugu mogla da koriste, a ne koriste ih. Za grupe iz prethodnog stava koje nisu obuhvaćene procenom kratko se navodi razlog, na primer da predlog ne menja uslove koji se na njih odnose. Grupe se unose u deo 2 Obrasca 2.

5.4.3. Prikupljanje postojećih dokaza

Koriste se statistički podaci i administrativni podaci organa i ustanova, na primer o broju i strukturi korisnika, odbijenim zahtevima i vremenu čekanja. Koriste se i podaci o pritužbama i izveštaji nezavisnih tela i organizacija civilnog društva.

Za svaki važan podatak navode se izvor, godina, odnosno period na koji se odnosi, i obuhvat. Podaci se razlažu po relevantnim grupama i njihovim presecima kada za to postoji pravni osnov i kada omogućavaju pouzdane zaključke. Iskustva korisnika, udruženja i pružalaca usluga koriste se za razumevanje načina na koji prepreka nastaje, a za ocenu njene rasprostranjenosti potrebni su i drugi izvori.

Na osnovu dokaza opisuje se polazno stanje, odnosno položaj relevantnih grupa pre predložene promene i prepreke sa kojima se suočavaju. Opisuje se i scenario bez promene, odnosno očekivano stanje ako se predlog ne usvoji, uzimajući u obzir već planirane mere i očekivane promene okolnosti. Scenario bez promene predstavlja osnov za opis uticaja u koraku 5. Kada važi obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije, opisom polaznog stanja obrađuje se i zakonski element opisa stanja iz uvodnog dela odeljka 5.4.

Nedostatak podataka beleži se kao neizvesnost i ne tumači se kao dokaz da uticaj ne postoji. Kada za neku grupu nema podataka, procena se nastavlja, a primenjuju se sledeći načini, u meri u kojoj su primenljivi:

- Koriste se najbliži dostupni podaci, na primer regionalni ili nacionalni, i navodi se da li se mogu primeniti na lokalnu situaciju;
- Koriste se posredni podaci, na primer podaci o naseljima ili o korisnicima određenih usluga, uz objašnjenje šta se na osnovu njih može, a šta ne može zaključiti;
- Slika se dopunjuje kvalitativnim uvidom iz postojećih izveštaja i iz konsultacije sa udruženjima, pružaocima usluga i samim korisnicima (odeljak 5.4.4);
- Praznina se uvek zapisuje kao neizvesnost, a prikupljanje podatka predviđa se tokom primene predloga, u okviru praćenja (odeljak 5.8).

U skraćenoj proceni, kada podaci nedostaju, a postoje konkretne naznake da uticaj može biti ozbiljan, proverava se da li je ispunjen kriterijum nedovoljnih podataka za punu procenu (odeljak 5.3, pitanje 5). Ako je kriterijum ispunjen, postupa se prema pravilu o prelasku na punu procenu iz uvodnog dela odeljka 5.4.

Kad god je moguće, koriste se zbirni ili anonimizovani podaci. Za obradu podataka o ličnosti potreban je jedan od pravnih osnova iz člana 12. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Za organ vlasti to je po pravilu obavljanje poslova u javnom interesu ili izvršenje zakonom propisanih ovlašćenja, a za razgovore i upitnike sa korisnicima i pristanak lica. Za posebne vrste podataka, kao što su podaci o etničkom poreklu, zdravstvenom stanju ili seksualnoj orijentaciji, moraju biti ispunjeni i dodatni uslovi iz člana 17. tog zakona, na primer izričit pristanak lica ili značajan javni interes određen zakonom. Ako se planira obrada takvih podataka u velikom obimu ili povezivanje podataka iz više evidencija, pre početka obrade proverava se da li je potrebna procena uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti i konsultuje se lice za zaštitu podataka o ličnosti u organu. Kada sam predlog uvodi novu obradu podataka, u proceni se navodi da li je za nju potrebna takva procena.

Dokazi, opis polaznog stanja i scenarija bez promene, podaci koji nedostaju i, kada se obrađuju podaci o ličnosti, pravni osnov obrade i potreba za procenom uticaja obrade unose se u deo 3 Obrasca 2.

5.4.4. Provera nalaza sa licima na koja predlog utiče

Nalazi iz koraka 2 i 3 proveravaju se sa licima na koja predlog utiče, udruženjima koja ih zastupaju i pružaocima usluga. Po pravilu je dovoljna jedna ciljana konsultacija u okviru postojećih konsultacija ili javne rasprave, u obliku sastanka, razgovora sa udruženjima ili kratkog upitnika. Konsultacija se planira čim su završeni koraci 1–3 i sprovodi se prema uslovima iz odeljka 5.6.

Na konsultaciji se proverava da li dostupni podaci odgovaraju stvarnom stanju, da li su prepoznate sve grupe i prepreke i koje izmene i mere učesnici predlažu. U konsultacije se uključuju i osobe koje uslugu ne koriste ili su od nje odustale. Kada se konsultacija sprovodi u okviru javne rasprave, radna verzija procene objavljuje se prema odeljku 5.7, a nalazi konsultacije unose se u procenu pre predlaganja ishoda.

Za planiranje konsultacije i zapis nalaza koristi se Obrazac 4, a ključni nalazi unose se u deo 4 Obrasca 2. Učesnici se obaveštavaju o tome kako su njihovi predlozi razmotreni (odeljak 5.6).

5.4.5. Opis uticaja

Za svaku grupu navodi se šta se menja u odnosu na scenario bez promene, preko koje prepreke ili koristi promena deluje i kakva posledica može nastati. Razmatra se ceo tok ostvarivanja prava ili korišćenja usluge, od informisanja i ispunjavanja uslova do odluke i pravnog sredstva. Isti predlog može istovremeno imati pozitivne i negativne efekte, pa se svaki bitno različit efekat beleži zasebno.

Kada važi obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije, za svaku grupu navedenu u zakonskom elementu procene rizika iz uvodnog dela odeljka 5.4 izričito se navodi da li predlog stvara rizik za njena prava, obaveze ili na zakonu zasnovane interese.

Vrste uticaja

Svaki uticaj označava se kao pozitivan, neutralan, negativan ili nedovoljno razjašnjen, a posebno se beleži i propuštena prilika:

- Pozitivan uticaj – predlog unapređuje jednakost tako što grupama u riziku od diskriminacije olakšava pristup pravima, uslugama ili resursima, smanjuje prepreke sa kojima se suočavaju ili doprinosi njihovom uključivanju u društvo.
- Neutralan uticaj – položaj grupe ostaje isti kao u scenariju bez promene, uključujući i posredne posledice. Ovaj zaključak navodi se samo kada za njega postoje dovoljni dokazi. I kada se predlogom postojeće stanje ne menja, ocenjuje se da li je to stanje prihvatljivo.

- Negativan uticaj – predlog može povećati nejednakost, otežati pristup pravima, uslugama ili resursima određenim grupama ili dodatno isključiti grupe koje su već u nepovoljnom položaju.
- Nedovoljno razjašnjen uticaj – podaci nisu dovoljni za zaključak, pa se uticaj beleži kao neizvesnost i određuje se dodatna provera, na način opisan u odeljku 5.4.3.
- Propuštena prilika – predlog ne pogoršava položaj grupe, ali bi uz malu izmenu mogao da ga popravi ili da koristi učini dostupnim i grupama koje su do sada bile isključene.

Pozitivni efekti

Za svaki pozitivan efekat utvrđuje se koje grupe ostvaruju korist i u kom obimu, da li korist stiže i do grupa koje su do sada bile isključene i da li se postojeće razlike među grupama smanjuju ili se korist pretežno usmerava na grupe koje su već u povoljnijem položaju. Kod posebnih mera i programa podrške posebno se proverava obuhvat korisnika, odnosno da li mera stvarno obuhvata lica kojima je namenjena. Odnos pozitivnih efekata za jednu grupu i mogućih diskriminatornih posledica za drugu uređen je u odeljku 5.4.6.

Značaj, verovatnoća i pouzdanost dokaza

Značaj uticaja je težina posledice po grupu. Pozitivni i negativni efekti ocenjuju se prema istim faktorima:

- Obim – broj pogođenih lica i njihov udeo u grupi.
- Intenzitet – mera u kojoj se ostvarivanje prava otežava ili olakšava.
- Trajanje i povratnost – trajanje posledica i mogućnost da se već nastala šteta ispravi. Reverzibilne posledice mogu se korigovati promenama u praksi, delimično reverzibilne zahtevaju dodatna sredstva i vreme, a kod nepovratnih posledica nastalu štetu je teško ili nemoguće otkloniti. Sama mogućnost kasnije izmene propisa nije dovoljna za zaključak da je posledica otklonjiva.
- Preseci ličnih svojstava – pogođenost osoba po više ličnih svojstava istovremeno, usled čega se prepreke pojačavaju.
- Sistemska priroda – mogućnost da uticaj izazove lančane posledice, širu isključenost ili strukturne nejednakosti.

Značaj se ocenjuje kao:

- Nizak značaj – efekti su blago pozitivni ili blago negativni, malog intenziteta, kratkotrajni i lako otklonjivi, bez bitnog otežavanja ostvarivanja prava.
- Srednji značaj – postoje pozitivni ili negativni efekti koji stvaraju primetnu korist ili prepreku za određene grupe, pa je potrebna ciljana mera ili praćenje.
- Visok značaj – predlog ima širok i dugoročan uticaj i donosi strukturne promene u društvu. Visok značaj postoji i kada predlog ozbiljno utiče na ostvarivanje prava, donosi teško otklonjivu štetu ili produbljuje nejednakost male grupe.

Za pozitivne efekte skala se primenjuje shodno: nizak značaj ima kratkotrajna ili ograničena korist, srednji primetna korist za određene grupe, a visok široka i dugotrajna korist ili velika korist za malu grupu. Ocene se obrazlažu opisno, bez automatskog sabiranja bodova. Kada je moguća ozbiljna šteta, a obuhvat nije poznat ili je pouzdanost podataka niska, značaj se ocenjuje prema mogućoj težini posledice, a pre odluke se određuju dodatne provere i potrebne zaštitne mere.

Verovatnoća je stepen izvesnosti da će se efekat zaista dogoditi, uz okolnosti pod kojima se to može desiti. Ocenjuje se kao niska, srednja ili visoka, uz obrazloženje. Pouzdanost dokaza je stepen u kojem je zaključak potkrepljen dokazima. Ocenjuje se kao visoka, srednja ili niska, uz obrazloženje ažurnosti,

obuhvata, relevantnosti i međusobne saglasnosti dokaza. Prioritet i način postupanja određuju se zajedničkim razmatranjem značaja i verovatnoće, uz navođenje ograničenja u dokazima.

Pri oceni verovatnoće i pouzdanosti dokaza primenjuju se sledeći kriterijumi:

- Verovatnoća – visoka je kada će efekat po pravilu nastupiti čim se predlog primeni, na primer kada uslov koji grupa teško ispunjava važi za sve podnosioce zahteva; srednja kada efekat zavisi od okolnosti koje mogu, ali ne moraju nastupiti, kao što su način primene ili postupanje pružalaca usluga; niska kada su za nastanak efekta potrebne retke okolnosti.
- Pouzdanost dokaza – visoka je kada se zaključak zasniva na ažurnim i potpunim podacima o grupi na koju se odnosi, koje potvrđuje bar još jedan nezavisan izvor; srednja kada se zasniva na delimičnim, starijim ili posrednim podacima ili na jednom izvoru; niska kada se zasniva samo na pretpostavkama, pojedinačnim iskazima ili podacima o drugoj grupi ili teritoriji.

Za negativan efekat ocenjuje se verovatnoća da posledica nastupi za grupu, a ne verovatnoća da će predlog biti sproveden. Niska pouzdanost dokaza upućuje na dodatnu proveru pre odluke i na praćenje posle usvajanja, a ocena značaja zadržava se prema mogućoj težini posledice.

Svaki bitno različit efekat upisuje se u poseban red dela 5 Obrasca 2, uz posledicu po grupu, vrstu uticaja, ocenu značaja i verovatnoće i pouzdanost dokaza.

5.4.6. Predlaganje izmena i mera

Kada je na pitanje 4 početne provere odgovor „da”, pravna provera sprovodi se pre predlaganja izmena i mera. Pravna služba proverava usklađenost predloga sa zabranom diskriminacije i drugim merodavnim propisima, prema pravilima iz odeljka 3.3, i daje kratko pisano mišljenje (odeljak 5.3, pitanje 4). Kod moguće posredne diskriminacije i povrede načela jednakih prava i obaveza pravna služba u mišljenju obrazlaže legitimnost cilja i to da su sredstva primerena i nužna i razmatra rešenja sa manje nepovoljnim posledicama. Neposredna diskriminacija ne može se opravdati legitimnim ciljem, pa se rešenje menja, a ako to nije moguće, predlaže se ishod 4 (odeljak 5.7). Diskriminatorne posledice po jednu grupu procenjuju se nezavisno od pozitivnih efekata za druge grupe, a pravna provera sprovodi se i kada predlog u celini povoljno utiče na grupe.

Kada važi obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije, obrađivač u ovom koraku obrazlaže i zakonski element neophodnosti i srazmernosti predložene promene, opisan u uvodnom delu odeljka 5.4. Kada je na pitanje 4 odgovor „da”, obrazloženje se zasniva i na mišljenju pravne službe.

Za svaki negativan efekat srednjeg ili visokog značaja prvo se razmatra izmena rešenja koje ga izaziva, a zatim prateće mere, kao što su podrška pri ostvarivanju prava, prilagođavanje postupka ili usluge i informisanje grupa na koje predlog utiče. Za negativne efekte niskog značaja dovoljni su zapis u proceni i redovno praćenje (odeljak 5.7). Za propuštene prilike predlaže se izmena kojom se korist čini dostupnom i grupama koje su do sada bile isključene. Za svaku izmenu ili meru navode se nosilac, rok i potrebna sredstva.

Potom se isti efekat ponovo ocenjuje uz pretpostavku da je mera sprovedena, a rizik koji ostaje označava se kao preostali rizik. Preostali rizik ocenjuje se kao nizak, srednji ili visok prema pravilu iz odeljka 5.7. U skraćenoj proceni, ako se negativan uticaj visokog značaja ne može otkloniti izmenom rešenja, postupa se prema pravilu iz uvodnog dela odeljka 5.4: prelazi se na punu procenu ili se predlaže ishod 4.

Izmene, mere i preostali rizik unose se u deo 6 Obrasca 2, a rezultat pravne provere u zaključni deo 7.

5.4.7. Predlaganje ishoda i načina praćenja

Na osnovu ocene preostalog rizika i rezultata pravne provere predlaže se jedan od četiri ishoda procene, prema odeljku 5.7. Ishod predlaže obrađivač, a potvrđuje rukovodilac, dok ishod 3 i ishod 4 potvrđuje rukovodilac organa (odeljak 5.2). Ishod se obrazlaže, a za predloge iz konsultacija i primedbe RSJP i Poverenika koji nisu prihvaćeni navode se razlozi (odeljak 5.7).

Za praćenje se određuju dva do tri pokazatelja, prvenstveno za negativne efekte visokog značaja i za pozitivne efekte srednjeg ili visokog značaja. Za pozitivne efekte pokazatelji prate raspodelu koristi po grupama. Određuje se i datum prve provere, najkasnije 12 meseci od početka primene (odeljak 5.8). Za svaki pokazatelj navode se jedinica mere, izvor podataka i početna vrednost. Ako početna vrednost nije poznata, određuju se osoba koja je utvrđuje i rok. Kada za to postoji pravni osnov, pokazatelji se razvrstavaju po grupama na koje se procena odnosi. Biraju se pokazatelji koji prate ono što se predlogom menja, na primer udeo pripadnika grupe među korisnicima prava ili usluge u odnosu na njihov udeo u ciljnoj populaciji, broj i udeo odbijenih zahteva prema razlozima odbijanja, prosečno vreme obrade zahteva ili čekanja na uslugu, prosečna udaljenost ili vreme putovanja do službe i trošak koji snosi korisnik. Opšte stope, kao što je stopa zaposlenosti, koriste se kada se njihova promena može povezati sa predlogom.

Za obrazloženje akta i objavu priprema se kratak sažetak, u kojem se navodi da li je procena obavezna prema članu 14. Zakona o zabrani diskriminacije, koji je oblik procene sproveden, na koje grupe predlog utiče, koji su glavni rizici, izmene i mere, preostali rizik i datum prve provere. Nalazi skraćene procene objavljuju se prema pravilima iz odeljka 5.7.

Ishod i njegovo obrazloženje, razlozi za neprihvatanje predloga, pokazatelji, datum prve provere i sažetak unose se u zaključni deo 7 Obrasca 2. Pre potpisa kvalitet procene proverava kontakt osoba za jednakost, odnosno drugi zaposleni određen prema odeljku 5.2, pomoću pitanja iz odeljka 5.9, a Obrazac 2 potom potpisuju obrađivač i rukovodilac.

5.5. Puna procena uticaja na jednakost

Puna procena uticaja na jednakost sprovodi se kada se početnom proverom utvrdi da je ispunjen bar jedan kriterijum za punu procenu (odeljak 5.3, pitanje 5) ili kada se tokom skraćene procene utvrdi da je ispunjen neki od kriterijuma ili da se negativan uticaj visokog značaja ne može otkloniti izmenom rešenja. Postupak obuhvata dodatno prikupljanje podataka, detaljnu analizu potencijalnih uticaja, ocenu njihovog značaja, kao i identifikaciju alternativnih mera za sprečavanje negativnih efekata i jačanje pozitivnih uticaja predloga.

Cilj procene uticaja na jednakost je da se obezbedi da predlog ne bude diskriminatoran i da se u najvećoj meri iskoristi njegov potencijal za unapređenje ravnopravnosti i stvaranje pravednijeg društva. Na taj način donosioci odluka mogu da prepoznaju moguće prepreke i predvide neplanirane posledice i da pravovremeno preduzmu mere koje mogu poboljšati ishode za sve građane.

Puna procena obuhvata šest povezanih koraka: obuhvat i ključna pitanja, dokaze i polazno stanje, opcije, uticaje po opcijama i grupama, ocenu značaja, verovatnoće i pouzdanosti dokaza i izmene, mere, pravnu proveru i preostali rizik. U tim koracima primenjuju se pravila navedena u uvodnom delu odeljka 5.4, osim kada je ovim odeljkom drugačije određeno, a nalazi se unose u Obrazac 3. Umesto pravila iz odeljka 5.4.4 o jednoj ciljanoj konsultaciji primenjuje se odeljak 5.6, a umesto pravila iz odeljka 5.4.7 o broju pokazatelja, potvrđivanju ishoda i potpisivanju Obrasca 2 primenjuju se odeljci 5.2, 5.7 i 5.8. Dodatni zahtevi pune procene opisani su u odeljcima 5.5.1–5.5.6. Konsultacije se sprovode tokom

celog postupka (odeljak 5.6), a postupak se završava odlukom, objavljivanjem i planom praćenja (odeljci 5.7 i 5.8). Nalazi početne provere i skraćene procene, ako je sprovedena, preuzimaju se i dopunjuju. Ako se uz predlog sprovodi analiza efekata, koraci procene usklađuju se sa koracima te analize i koriste se iste opcije i podaci.

Obim i dubina analize prilagođavaju se vrsti predloga i mogućim posledicama. Kada je procena obavezna prema članu 14. Zakona o zabrani diskriminacije ili drugom merodavnom propisu, prilagođavanje postupka ne može biti razlog za izostavljanje zakonom određenih elemenata procene. Odgovarajuća analiza potrebna je i kada ozbiljne posledice pogađaju malu grupu lica.

U tabeli je za svaki korak prikazano šta se radi u skraćenoj proceni i šta se dodatno radi u punoj proceni. Koraci su označeni kao u skraćenoj proceni, a odeljak pune procene u kojem je opisan odgovarajući dodatni rad naveden je u poslednjoj koloni.

Korak skraćene procene	Skraćena procena (odeljak 5.4)	Dodatno u punoj proceni (odeljak 5.5)
Nosilac i zapis	Obrađivač, uz podršku kontakt osobe za jednakost. Zapis u Obrascu 2.	Radna grupa za izradu akta, uz obrađivača i kontakt osobu za jednakost. Preporučuju se dva sastanka, a zapis se vodi u Obrascu 3.
1. Opis predloga i cilja	Šta se menja, za koga, gde i od kada, uz cilj odvojen od načina ostvarivanja (odeljak 5.4.1).	Obuhvat procene, period na koji se odnosi, kontekst primene, akteri i ključna pitanja (odeljak 5.5.1).
2. Grupe na koje predlog utiče	Grupe po ličnim svojstvima i njihovi preseci, uz razlog za izostavljanje pojedinih grupa (odeljak 5.4.2).	Grupe sa najvećom koristi i grupe izložene najvećem riziku, povezane sa ključnim pitanjima (odeljak 5.5.1).
3. Dokazi	Postojeći podaci, polazno stanje, scenario bez promene i podaci koji nedostaju (odeljak 5.4.3).	Dodatno prikupljanje podataka, po potrebi istraživanje ili fokus grupe. Pokazatelji se određuju već u ovom koraku (odeljak 5.5.2).
Opcije	Početni predlog poredi se sa scenarijem bez promene, a izmene rešenja razmatraju se u koraku 6.	Uporedni opis više ostvarivih opcija, uključujući rešenja sa manje nepovoljnim posledicama (odeljak 5.5.3).
4. Konsultacije	Jedna ciljana konsultacija u okviru postojećih konsultacija ili javne rasprave (odeljak 5.4.4).	Konsultacije tokom celog postupka i provera nalaza i preporuka sa učesnicima pre odluke (odeljak 5.6).
5. Uticaji	Uticaji po grupama u odnosu na scenario bez promene, uz ocenu značaja, verovatnoće i pouzdanosti dokaza (odeljak 5.4.5).	Matrica uticaja za svaku opciju i grupu i obrazloženje svakog faktora značaja (odeljci 5.5.4 i 5.5.5).
6. Izmene i mere	Izmena rešenja, prateće mere i preostali rizik, uz pravnu proveru kada je na pitanje 4 odgovor „da” (odeljak 5.4.6).	Pravna provera svake razmatrane opcije, poređenje opcija i preporuka rešenja (odeljak 5.5.6).

Korak skraćene procene	Skraćena procena (odeljak 5.4)	Dodatno u punoj proceni (odeljak 5.5)
7. Ishod i praćenje	Ishod procene, dva do tri pokazatelja, datum prve provere i sažetak (odeljak 5.4.7).	Ishod potvrđuje rukovodilac organa, a plan praćenja vodi se u delu 9 Obrasca 3 (odeljci 5.7 i 5.8).

Nosioci pune procene

Punu procenu sprovodi radna grupa koja izrađuje akt, uz obrađivača i kontakt osobu za jednakost. Posebna radna grupa formira se samo kada radna grupa za izradu akta nije obrazovana. U tom slučaju dovoljna je manja grupa, čiji se sastav određuje prema predlogu.

U radu na proceni treba da učestvuju:

- Predstavnici službi nadležnih za oblast na koju se predlog odnosi i pravne službe;
- Predstavnici grupa na koje predlog utiče, kao što su organizacije civilnog društva, organizacije osoba sa invaliditetom, nacionalni saveti nacionalnih manjina i sindikati;
- Po potrebi stručnjak za oblast ili za analizu podataka, iz akademske zajednice ili organizacije civilnog društva.

Preporučuju se dva sastanka: na prvom se utvrđuju obuhvat, ključna pitanja i zaduženja, a na drugom se potvrđuju nalazi i preporuke. Kratak zapis sa oba sastanka (datum, učesnici, zaključci, zaduženja i rokovi) unosi se u prilog Obrasca 3. Zaključci i eventualna neslaganja se dokumentuju; odgovornost za konačnu procenu i predlog ostaje na nadležnom organu. Konsultacije se sprovode dovoljno rano i tokom analize, da bi njihovi nalazi mogli uticati na opcije i preporuke.

5.5.1. Obuhvat i ključna pitanja

Polazna osnova za prvi sastanak je zapis početne provere (Obrazac 1), odnosno skraćene procene ako je rađena. Na osnovu njega radna grupa postavlja prioritete, određuje dodatne izvore podataka i planira sledeće korake.

U okviru ovog koraka potrebno je precizno definisati ciljeve predloga, uključujući svrhu, ciljnu grupu i predviđene efekte. Takođe, važno je identifikovati konkretan kontekst primene, uključujući pravni i institucionalni okvir, kao i sektorske specifičnosti koje mogu uticati na sprovođenje predloga.

Jedan od ključnih zadataka u ovoj fazi jeste identifikacija ključnih aktera koji su odgovorni za sprovođenje predloga, kao i onih koji će biti direktno ili indirektno pogođeni njegovim efektima. Ova analiza omogućava prepoznavanje potencijalnih rizika i koristi još u ranoj fazi, čime se povećava efikasnost procene i mogućnost proaktivnog reagovanja na identifikovane izazove.

Definisanje predmeta procene obuhvata i formulaciju ključnih pitanja koja će voditi proces evaluacije, uključujući pitanje kako predlog može uticati na jednakost, koje grupe su najviše pogođene i da li postoje specifične prepreke koje treba razmotriti. Ta pitanja će kasnije biti ključna za prikupljanje podataka i analizu dokaza.

Predlog, njegov cilj i grupe na koje utiče opisuju se na način iz odeljaka 5.4.1 i 5.4.2, a određuje se i period na koji se procena odnosi. Radna grupa dodatno utvrđuje grupe koje mogu imati najveću korist i grupe izložene najvećem riziku i povezuje ih sa ključnim pitanjima. Kada kriterijum za punu procenu ispunjavaju samo pojedini delovi predloga, obuhvat se ograničava na njih (odeljak 5.3, pitanje 5). Za pitanja na koja u početnoj proveri nije dat odgovor utvrđuju se izvori podataka, zaduženja i rokovi.

Na osnovu ove analize radna grupa utvrđuje predmet, grupe i pitanja koja zahtevaju detaljniju analizu. Obuhvat, ključna pitanja i zaduženja beleže se u delu 1 Obrasca 3. Ako se naknadno uoči važna grupa ili posledica koja nije obuhvaćena, obuhvat procene se dopunjuje.

5.5.2. Dokazi i polazno stanje

Posle utvrđivanja obuhvata prikupljaju se podaci i analiziraju dokazi o položaju grupa na koje predlog utiče. Prikupljanje podataka se sprovodi iz različitih izvora, uključujući statističke baze podataka, administrativne registre, izveštaje institucija, akademska istraživanja, međunarodne standarde i preporuke, kao i podatke dobijene kroz konsultacije sa zainteresovanim stranama.

Podaci koji se prikupljaju mogu biti kvantitativni i kvalitativni. Kvantitativni podaci uključuju informacije o stopama zaposlenosti, pristupu obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, prihodima i drugim pokazateljima jednakosti, dok kvalitativni podaci obuhvataju studije slučaja, iskustva pogođenih grupa, analize zakonskog okvira i ekspertne procene. Kombinovanje ovih vrsta podataka omogućava dublje razumevanje potencijalnih uticaja predloga na različite grupe u društvu.

Poseban fokus u analizi podataka stavlja se na prepoznavanje trendova i obrazaca koji mogu ukazivati na postojeće nejednakosti. Takođe, analiziraju se i sa predmetom procene porede prethodna istraživanja i slični akti kako bi se identifikovali najbolji pristupi u unapređenju jednakosti.

Važan aspekt ovog koraka jeste provera validnosti i pouzdanosti prikupljenih podataka kako bi se osiguralo da analiza bude zasnovana na relevantnim i tačnim informacijama. Ovaj proces omogućava da se u sledećim fazama procene sprovode preciznije procene uticaja i razvijaju preporuke koje su zasnovane na realnim potrebama i izazovima pogođenih grupa.

Polazno stanje i scenario bez promene opisuju se na način iz odeljka 5.4.3, za svaku grupu obuhvaćenu ključnim pitanjima. Scenario bez promene predstavlja osnov za poređenje opcija u istom vremenskom periodu.

Radna grupa utvrđuje koji podaci su već dostupni, a koji nedostaju. Najvažniji izvori su:

- Statistički podaci iz nacionalnih izvora, kao što su Republički zavod za statistiku i baze podataka državnih institucija;
- Administrativni podaci centara za socijalni rad, Nacionalne službe za zapošljavanje, škola, domova zdravlja, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i službi jedinice lokalne samouprave, na primer o broju i strukturi korisnika, odbijenim zahtevima i vremenu čekanja;
- Izveštaji i podaci o pritužbama Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnika građana i lokalnog ombudsmana;
- Studije i istraživanja akademskih institucija i organizacija civilnog društva;
- Izveštaji i preporuke međunarodnih tela za ljudska prava i evaluacije međunarodnih organizacija.

Ako je potrebno istražiti dodatne podatke, radna grupa ih može tražiti od konkretnih organizacija ili institucija ili identifikovati ko bi mogao da sprovede dodatno istraživanje, kao i doneti odluku o potrebi organizovanja fokus grupa ili konsultacija sa grupama koje su u riziku od diskriminacije. Bez relevantnih podataka analiza uticaja može biti neprecizna ili neadekvatna. Ovaj deo analize osigurava pristup važnim informacijama koje će doprineti kvalitetnoj analizi i formulisanju preporuka.

Za navođenje izvora, razlaganje podataka po grupama, postupanje kada podaci nedostaju i zaštitu podataka o ličnosti primenjuju se pravila iz odeljka 5.4.3, a za svaki važan podatak navodi se i način prikupljanja. U punoj proceni podaci koji nedostaju dodatno se prikupljaju kada je to moguće, a podatak koji se ne može prikupiti beleži se kao neizvesnost.

Određivanje pokazatelja je ključni deo ove faze jer oni omogućavaju praćenje uticaja i pružaju dokaze o efektima predloga. Pokazatelji se mogu klasifikovati kao kvantitativni i kvalitativni, a njihova upotreba omogućava poređenje rezultata i identifikaciju trendova u dugoročnom praćenju jednakosti.

Pokazatelji se određuju već u ovom koraku, kako bi se utvrdila njihova početna vrednost, a izbor se dopunjuje posle ocene značaja uticaja. Za svaki pokazatelj navode se jedinica mere, izvor podataka i početna vrednost, a ako početna vrednost nije poznata, osoba koja je utvrđuje i rok (odeljak 5.4.7). Broj pokazatelja prilagođava se broju efekata srednjeg i visokog značaja, a plan praćenja sastavlja se prema odeljku 5.8. Pregled dokaza i pokazatelja vodi se u delu 2 Obrasca 3.

5.5.3. Opcije

Pre konačne ocene uticaja potrebno je razmotriti početni predlog i druga rešenja koja mogu ostvariti isti cilj, uključujući rešenja sa manje nepovoljnim posledicama po grupe u riziku. U poređenje se uključuje i scenario bez promene, opisan u prethodnom koraku. Ako je analiza efekata već utvrdila opcije, procena koristi te opcije i dopunjuje ih kada je potrebno.

Za svaku opciju navodi se šta se menja, kome je namenjena, ko je sprovodi i koji su uslovi njenog sprovođenja. Proveravaju se potrebna sredstva, kapaciteti i pravna mogućnost primene. Pored troškova organa, razmatraju se vreme, troškovi putovanja i druge obaveze koje snose građani. Opcije se opisuju za isti cilj i period, tako da njihovi efekti mogu da se uporede. Ako je neka opcija odbačena kao neizvodljiva, beleže se konkretni razlozi i mogućnosti otklanjanja prepreke.

Rezultat ovog koraka je uporedni opis opcija i njihovih uslova sprovođenja, sa razlozima za eventualno odbacivanje pojedinih varijanti. Uporedni opis opcija unosi se u deo 3 Obrasca 3. U narednom koraku procenjuju se posledice svake opcije po iste relevantne grupe.

5.5.4. Uticaji po opcijama i grupama

U ovom koraku procene uticaja na jednakost fokus je na identifikaciji mogućih efekata svake razmatrane opcije na različite društvene grupe. Ovaj korak omogućava rano prepoznavanje rizika i koristi kako bi se predložile adekvatne mere za unapređenje jednakosti i izbegavanje diskriminatornih posledica.

Uticaji se mogu manifestovati na različite načine – direktno, indirektno, kratkoročno ili dugoročno, a u nekim slučajevima uticaji mogu biti i nenameravani. Zbog toga je važno razmotriti sve moguće scenarije i analizirati kako određena mera može uticati na grupe koje su već u nepovoljnom položaju.

Jedan od ključnih aspekata ove faze jeste intersekcionalna analiza, koja omogućava sagledavanje preklapanja i uticaja različitih oblika diskriminacije na specifične grupe. Na primer, određena mera može imati drugačije posledice za žene sa invaliditetom u odnosu na žene iz ruralnih područja, što zahteva precizniju analizu i specifične preporuke.

Za identifikaciju potencijalnih uticaja koriste se različite metodologije, uključujući ekspertske analize, studije slučaja, uporedne analize iz drugih zemalja, nalaze početne provere i konsultacije sa pogođenim grupama. Navedene metode omogućavaju sveobuhvatno sagledavanje potencijalnih posledica i pomažu u izradi ciljanih intervencija koje mogu unaprediti jednakost i sprečiti diskriminaciju.

Uticaji se opisuju na način iz odeljka 5.4.5, posebno za svaku opciju i relevantnu grupu.

Na osnovu prikupljenih podataka i poređenja opcija popunjava se matrica uticaja (deo 4 Obrasca 3), koja pomaže da se uoče mogući efekti predloga na grupe u riziku od diskriminacije. Matrica je radni

alat: nalazi iz nje se dalje razrađuju u oceni značaja i preporukama. Vrsta uticaja određuje se prema odeljku 5.4.5.

Matrica se popunjava za svaku kombinaciju opcije, grupe i bitno različitog efekta, a pouzdanost dokaza ocenjuje se za svaki uticaj prema odeljku 5.4.5. Ocena značaja, predložene korekcije i preostali rizik dopunjuju se u narednim koracima.

5.5.5. Značaj, verovatnoća i pouzdanost dokaza

Nakon identifikacije potencijalnih uticaja na jednakost sledeći ključni korak je njihova evaluacija, to jest, procena značaja i težine njihovog efekta na društvene grupe u riziku od diskriminacije. Ova faza omogućava preciznije usmeravanje pažnje na one uticaje koji mogu imati ozbiljne posledice kako bi se razvile adekvatne mere za njihovo ublažavanje ili eliminaciju. Evaluacija značaja uticaja omogućava razlikovanje kritičnih efekata od onih koji imaju ograničen domet, što osigurava da preporuke i intervencije budu ciljane i efikasne.

U punoj proceni svaki faktor značaja iz odeljka 5.4.5 (obim, intenzitet, trajanje i povratnost, preseci ličnih svojstava i sistemska priroda) analizira se i obrazlaže posebno, za svaku opciju i grupu, u delu 5 Obrasca 3.

Konačna ocena značaja i verovatnoće daje se prema skali i pravilima iz odeljka 5.4.5. Evaluacija značaja uticaja sprovodi se sistematskim pristupom kroz analizu podataka, konsultacije sa relevantnim akterima i primenu kvantitativnih i kvalitativnih metoda. Značaj i verovatnoća unose se u deo 5 Obrasca 3, a pouzdanost dokaza u deo 4, za svaki uticaj posebno. Ovakav pristup omogućava javnim institucijama da donose informisane odluke i da efikasnije upravljaju potencijalnim rizicima i mogućnostima unapređenja jednakosti kroz javne politike i mere.

5.5.6. Izmene, mere, pravna provera i preostali rizik

Nakon što je sprovedena procena značaja uticaja, sledeći korak je razrada preporuka i posebnih mera koje će omogućiti smanjenje negativnih uticaja i maksimizaciju pozitivnih efekata. Cilj je da se svaka prepoznata nejednakost otkloni konkretnom izmenom ili merom.

Razrada preporuka uključuje definisanje strategija koje mogu unaprediti jednakost i sprečiti diskriminatorne efekte. Preporuke mogu biti usmerene na izmenu sadržaja politike, poboljšanje njene primene kroz dodatne mere ili jačanje mehanizama praćenja i vrednovanja. Posebne mere podrazumevaju ciljane akcije koje se primenjuju kako bi se zaštitile određene grupe u riziku i osigurala njihova jednakost u ostvarivanju prava.

U ovoj fazi analiziraju se konkretni načini na koje se može smanjiti negativan uticaj i koje dodatne mere je potrebno uvesti kako bi predlog bio inkluzivan. Proces uključuje konsultacije sa stručnjacima, predstavnicima grupa na koje predlog utiče i drugim relevantnim akterima kako bi se obezbedilo da preporuke odgovaraju realnim potrebama i specifičnostima pogođenih grupa.

Preporuke i posebne mere mogu uključivati unapređenje zakonskog okvira, jačanje institucija, sprovođenje obuka i edukacija, uvođenje finansijskih podrški i subvencija, poboljšanje dostupnosti usluga ili razvoj novih alata za praćenje efekata politika. Takođe, od suštinske je važnosti proceniti izvodljivost svake preporuke kako bi se osiguralo da predložene intervencije budu realne, dostižne i dugoročno održive.

U punoj proceni pravna služba proverava svaku razmatranu opciju, bez obzira na odgovor na pitanje 4 početne provere, prema pravilima o sadržaju pravne provere iz odeljka 5.4.6, uključujući rešenja sa

manje nepovoljnim posledicama. Kada važi obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije, obrazlažu se i neophodnost i srazmernost predložene promene. Rezultat provere unosi se u deo 6 Obrasca 3.

Izmene, mere i preostali rizik utvrđuju se na način iz odeljka 5.4.6, a za svaku meru navodi se i način provere njenog dejstva. Kada se negativan uticaj visokog značaja ne može otkloniti izmenom rešenja ni izborom druge opcije, postupa se prema pravilu iz odeljka 5.7. Mere i ocene beleže se u delu 6 Obrasca 3.

Na osnovu nalaza porede se opcije prema ostvarivanju cilja, efektima po relevantnim grupama, pravnoj usklađenosti, izvodljivosti i preostalim rizicima. U preporuci se obrazlažu izbor rešenja i razlozi odbacivanja drugih opcija. Preporuka glasi na jedan od četiri ishoda procene iz odeljka 5.7. Posebno se navode mere i provere bez kojih preporučeno rešenje ne treba sprovesti.

5.6. Konsultacije

Osnovni cilj konsultativnog procesa jeste da se prikupe mišljenja, stavovi i iskustva svih zainteresovanih strana u vezi sa mogućim uticajem predloga i da se proveri da li su nalazi procene tačni i potpuni. Konsultacije o pitanjima jednakosti sprovode se u okviru konsultacija i javne rasprave o aktu, uz ciljane dopune za grupe koje redovnim putem teško učestvuju.

Konsultacije treba da ispune pet minimalnih uslova:

1. Pravovremenost – konsultacije se organizuju pre nego što je tekst akta praktično završen, kako bi njihovi nalazi mogli uticati na opcije i preporuke.
2. Primeren rok – rokovi za učešće usklađuju se sa propisanim rokovima: najmanje sedam dana za komentare na osnovne informacije o nacrtu zakona i najmanje 20 dana za javnu raspravu.[50]
3. Razumljivost – učesnicima se dostavlja kratak i jasan opis predloga i pitanja na koja se traže odgovori, a po potrebi i verzija laka za čitanje.
4. Pristupačnost – način učešća prilagođava se preprekama prepoznatim u proceni (mere su navedene u nastavku).
5. Povratna informacija – učesnici se obaveštavaju o tome kako su njihovi predlozi razmotreni i iz kojih razloga pojedini predlozi nisu prihvaćeni.

U zavisnosti od složenosti predloga i kapaciteta organa, konsultacije mogu biti organizovane na različite načine. Preporučuje se korišćenje više metoda kako bi se obezbedila inkluzivnost i pristupačnost svim relevantnim akterima. Konsultacije mogu biti organizovane kao fokus grupe, onlajn-diskusije, javne debate, ankete, intervjui, radionice, konsultacije sa ekspertima ili otvorene konsultacije.

Za obezbeđenje efektivnog učešća grupa u riziku od diskriminacije, prema utvrđenim preprekama, planiraju se sledeće mere:

- Obezbediti da grupe u riziku od diskriminacije imaju pristup informacijama o konsultacijama i da razumeju proces konsultacija;
- Obezbediti finansijsku podršku za učešće grupa u riziku od diskriminacije u konsultacijama (npr. pokrivanje troškova prevoza, smeštaja, ishrane);
- Izgraditi poverenje između grupa u riziku od diskriminacije i institucija kroz otvorenu komunikaciju i transparentnost procesa konsultacija;

[50] Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata („Službeni glasnik RS", br. 51/19), čl. 3; Poslovnik Vlade, čl. 41b; Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, čl. 31.

- Obezbediti prevodioce i tumače, uključujući tumače za znakovni jezik, za učesnike koji ne govore jezik na kojem se konsultacije odvijaju;
- Osigurati da su konsultacije pristupačne osobama sa invaliditetom i drugim osobama kojima je potrebna podrška za učešće (npr. obezbediti pristupačne prostorije, asistivne tehnologije, podršku osoblja);
- Sarađivati sa organizacijama civilnog društva koje rade sa grupama u riziku od diskriminacije kako bi se osiguralo njihovo efektivno učešće u konsultacijama.

Kada se ispituju prepreke pristupu usluzi, potrebno je uključiti i osobe koje uslugu ne koriste ili su od nje odustale. Materijali, način komunikacije i mogućnost učešća van digitalnih kanala prilagođavaju se potrebama učesnika. Za planiranje konsultacija i zapis rezultata koristi se Obrazac 4.

Da bi se izbegao zamor od konsultacija, koriste se postojeća tela i mreže: saveti za međunacionalne odnose, nacionalni saveti nacionalnih manjina, tela za rodnu ravnopravnost, saveti za socijalnu politiku, mreže organizacija civilnog društva i mesne zajednice. Organizacijama osoba sa invaliditetom treba omogućiti aktivno učešće u svim pitanjima koja se tiču osoba sa invaliditetom.

Pre razgovora sa korisnicima ili povezivanja podataka određuju se svrha i pravni osnov obrade, neophodni podaci, pristup i rok čuvanja. Učesnici dobijaju razumljivo obaveštenje o obradi i svojim pravima. Za posebne vrste podataka proveravaju se dodatni zakonski uslovi. Dobrovoljno učešće u razgovoru ne znači odobrenje za svaku dalju upotrebu podataka. Javni nalazi se prikazuju zbirno ili na drugi način koji sprečava neposredno i posredno prepoznavanje učesnika.

U punoj proceni, kada su nalazi i preporuke pripremljeni, oni se u okviru javne rasprave ili ciljanog sastanka proveravaju sa učesnicima:

- Prikupljeni podaci – da li dostupni podaci adekvatno odražavaju realnu situaciju?
- Rezultati procene uticaja – da li analiza identifikuje sve ključne probleme?
- Predložene mere – da li predložene mere mogu smanjiti nejednakost i unaprediti ravnopravnost?

Finalizacija konsultativnog procesa podrazumeva izradu izveštaja o konsultacijama, koji uključuje pregled sprovedenih aktivnosti, broj i vrstu učesnika bez podataka o ličnosti, sažetak ključnih tema i stavova učesnika i predloge za unapređenje predloga. Poseban naglasak stavlja se na pružanje povratne informacije učesnicima kako bi bili informisani o tome na koji način su njihovi komentari i predlozi uzeti u obzir prilikom finalizacije procene uticaja na jednakost.

Pitanja jednakosti prikazuju se u izveštaju o sprovedenim konsultacijama i u izveštaju o javnoj raspravi, koji se kod akata Vlade dostavljaju kao objedinjeni izveštaj o učešću javnosti.[51] Obrazac 4 služi kao radni zapis za izradu tih izveštaja, a izveštaj o javnoj raspravi objavljuje se u roku od 15 radnih dana od njenog završetka. Kada javna rasprava nije obavezna ili se ne sprovodi, konsultacije o pitanjima jednakosti sprovode se ciljanim sastankom, razgovorom ili upitnikom.

5.7. Odluka, mišljenja i objavljivanje

Pre konačne odluke proverava se da li su nalazi konsultacija razmotreni i da li je potrebno dopuniti podatke, analizu ili preporuke. Konsultacije i javna rasprava sprovode se u okviru postupka pripreme akta, u skladu sa merodavnim propisima.

[51] Poslovnik Vlade, čl. 41v st. 1–3; Uredba o analizi efekata propisa, čl. 30; Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, čl. 28. i 31.

Ishodom početne provere (odeljak 5.3) utvrđuje se oblik procene, a ishodom procene način postupanja sa predlogom. Na osnovu nalaza obrađivač, odnosno radna grupa, predlaže, a rukovodilac potvrđuje jedan od četiri ishoda procene, pri čemu ishod 3 i ishod 4 potvrđuje rukovodilac organa. Ishod procene je stručni zaključak o predlogu. Odluku o utvrđivanju predloga i o donošenju akta donosi organ nadležan prema zakonu i statutu, kome se ishod dostavlja uz nacrt, a potvrđivanje ishoda procene ne zamenjuje tu odluku. Ishodi procene su sledeći:

Ishod procene	Kada se bira
1. Usvojiti predlog bez izmena	Nisu utvrđeni negativni efekti srednjeg ni visokog značaja ni propuštene prilike, ili su neznatni i prate se.
2. Usvojiti predlog uz izmene i mere	Utvrđeni negativni efekti ili propuštene prilike otklanjaju se izmenom rešenja ili pratećim merama, a preostali rizik je nizak ili srednji, uz mere ublažavanja i praćenje (pravilo u nastavku).
3. Usvojiti predlog uz obrazloženo opravdanje	Negativan efekat ostaje, ali je različito postupanje opravdano legitimnim ciljem, uz primerena i nužna sredstva, pa nije reč o posrednoj diskriminaciji ni o povredi načela jednakih prava i obaveza (odeljak 3.3). Uz ovaj ishod obavezno se određuju mere ublažavanja i pojačano praćenje. Kod visokog preostalog rizika ovaj ishod bira se samo posle pune procene i pravne provere, uz odobrenje rukovodioca organa.
4. Odložiti predlog, izabrati drugu opciju ili odustati	Postoji neposredna diskriminacija ili neopravdan negativan efekat. Isti ishod bira se i kada izmene ne mogu otkloniti visok preostali rizik, osim ako je posle pune procene i pravne provere izabran ishod 3.

Preostali rizik ocenjuje se kao nizak, srednji ili visok prema značaju i verovatnoći negativnog uticaja koji ostaje posle izmena i mera: visok preostali rizik postoji kada je značaj visok ili kada je značaj srednji, a verovatnoća visoka, srednji kada je značaj srednji, a verovatnoća niska ili srednja, a nizak kada je značaj nizak. Za izbor ishoda koristi se sledeće pravilo:

Ocena negativnog uticaja posle izmena i mera	Obavezna reakcija
Visok značaj, ili srednji značaj sa visokom verovatnoćom	Izmena rešenja ili izbor druge opcije; ako to nije moguće, ishod 3 samo posle pune procene, uz pravnu proveru i odobrenje rukovodioca organa, ili ishod 4
Srednji značaj, osim kada je verovatnoća visoka	Ishod 2: mera ublažavanja i praćenje sa određenim pokazateljem
Nizak značaj	Ishod 1 ili 2: zapis u proceni i redovno praćenje

Izveštaj treba da sadrži pregled primenjene metodologije, analizu podataka i dokaza, ključne nalaze i preporuke za unapređenje jednakosti. Jasno se navodi koje mere proizlaze iz zakonskih obaveza, uz odgovarajući pravni osnov, koje su uslov za preporučeno rešenje, a koje se preporučuju kao dodatna poboljšanja.

Finalizacija procene uključuje i pripremu kratkog i razumljivog sažetka ključnih rezultata, koji treba da bude dostupan široj javnosti i ključnim zainteresovanim stranama. Time se obezbeđuje transparentnost

i odgovornost u procesu donošenja odluka, dok se istovremeno omogućava bolje razumevanje planiranih politika i njihovih efekata na različite društvene grupe.

Ako se kroz konsultacije utvrdi nova prepreka ili predlog bitno promeni, dopunjuju se odgovarajući nalazi i preispituje izbor opcije. Po potrebi se ponovo konsultuju pogođene grupe. Konačni izveštaj, pored navedenih elemenata, sadrži razmotrene opcije, obrazloženje izbora i preostale rizike. Za izveštaj o punoj proceni koristi se Obrazac 3, a za konsultacije Obrazac 4.

Posle konsultacija i javne rasprave organ postupa sa procenom u okviru postupka koji važi za konkretan akt:

- Nalazi procene dostavljaju se uz izveštaj o analizi efekata RSJP, koji u mišljenju ocenjuje potpunost i kvalitet izveštaja pre podnošenja nacrta ili predloga propisa Vladi.[52] Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti pribavlja se prema pravilima iz odeljka 3.1. Za akte koji se upućuju Vladi rok za mišljenja je 10 radnih dana, a za nacrt sistemskog zakona 20 radnih dana; mišljenje koje nije dostavljeno u roku smatra se mišljenjem bez primedaba.[53]
- Procena se objavljuje: zaključak početne provere uz obaveštenje o početku rada, a nalazi skraćene ili pune procene u okviru izveštaja o analizi efekata, odnosno uz predlog dokumenta javne politike, najkasnije na dan početka javne rasprave, u radnoj verziji bez konačnog ishoda i potpisa, a kada javna rasprava nije obavezna, najkasnije kada materijal postane dostupan javnosti.[54] Posle javne rasprave procena se dopunjuje i objavljuje u konačnoj verziji. Jedinice lokalne samouprave procenu objavljuju na svojoj internet stranici uz nacrt akta. Podaci o ličnosti učesnika konsultacija ne objavljuju se.

Obrađivač, odnosno radna grupa razmatra svaku primedbu RSJP i Poverenika i predlaže rukovodiocu da se prihvati ili ne prihvati. Prihvaćene primedbe unose se u nacrt i procenu, a razlozi za neprihvatanje beleže se u obrascu i navode pri upućivanju materijala Vladi, odnosno u obrazloženju akta jedinice lokalne samouprave.[55] Uz nacrt zakona i predlog uredbe ili odluke Vlade dostavlja se izjava o ostvarenoj saradnji i pribavljenim mišljenjima.[56] Ako se nacrt izmeni više nego što je potrebno radi usklađivanja sa primedbama, mišljenja se pribavljaju ponovo.[57]

U obrazloženju konačnog predloga navodi se kako su nalazi procene i preporučene mere uzeti u obzir. Za preporuke koje nisu prihvaćene beleže se razlozi. Ako se predlog bitno izmeni, proverava se da li procenu treba dopuniti pre donošenja odluke.

Preporučuje se da organ vodi spisak svih sprovedenih procena sa osnovnim podacima i vezom do objavljenog dokumenta. Takav spisak olakšava praćenje i korišćenje ranijih nalaza.

5.8. Praćenje i preispitivanje

Pre donošenja predloga potrebno je odrediti mehanizme praćenja i vrednovanja mera predviđenih predlogom.

---

[52] Uredba o analizi efekata propisa, čl. 22. i 23; Zakon o planskom sistemu, čl. 41. st. 3.

[53] Poslovnik Vlade, čl. 47. st. 1, 3. i 4.

[54] Poslovnik Vlade, čl. 42; Uredba o analizi efekata propisa, čl. 19. st. 2.

[55] Uredba o analizi efekata propisa, čl. 23. st. 1. i 3.

[56] Poslovnik Vlade, čl. 39a st. 4–7.

[57] Poslovnik Vlade, čl. 47. st. 5.

Praćenje podrazumeva kontinuirano prikupljanje podataka o efektima primenjenih mera kako bi se utvrdilo da li predlog zaista doprinosi smanjenju nejednakosti i poboljšanju položaja grupa u riziku. Vrednovanje se odnosi na dubinsku analizu rezultata nakon određenog vremena kako bi se sagledali dugoročni efekti i predložile eventualne korektivne mere.

Za svaku meru određuju se nosilac, potrebni resursi, rok i dokaz izvršenja. Plan praćenja sadrži pokazatelj, početnu i ciljnu vrednost, izvor podataka, učestalost merenja i odgovornu osobu. Određuju se datum prve provere, najkasnije 12 meseci od početka primene, i razlozi za ranije preispitivanje, naročito ozbiljna prepreka pristupu pravu, novi dokaz o nepovoljnom efektu ili neispunjavanje uslova za sprovođenje. Na osnovu nalaza organ dokumentuje korekcije, njihove nosioce i rokove.

Pokazatelji iz procene prate se u postojećim izveštajima: u nalazima godišnjeg praćenja primene propisa i u *ex post* analizi efekata propisa, u godišnjim izveštajima i vrednovanju učinaka dokumenata javnih politika i u izveštajima o sprovođenju plana razvoja jedinice lokalne samouprave.[58] U tim izveštajima posebno se prikazuju rezultati za grupe na koje se procena odnosila.

Važan aspekt praćenja i vrednovanja je uključivanje zainteresovanih strana u proces nadzora, kako bi se obezbedilo da vrednovanje odražava stvarne potrebe i izazove pogođenih grupa.

Za akt koji je donet bez procene, ili za koji je procena sprovedena ranije, početna provera i skraćena procena sprovode se u okviru praćenja primene propisa i *ex post* analize efekata, odnosno kao priprema za izmene i dopune akta.[59] Umesto scenarija bez promene opisuju se stvarni efekti dosadašnje primene po grupama.

5.9. Kontrola kvaliteta

Pre potpisa kontakt osoba za jednakost proverava procenu pomoću sledećih osam pitanja. Ista pitanja mogu se koristiti i pri kontroli analize efekata.

1. Da li je utvrđeno da li važi obaveza iz člana 14. i, ako važi, da li su obrađena sva tri zakonska elementa?
2. Da li su navedene sve grupe na koje predlog utiče, uključujući preseke ličnih svojstava, i da li je obrazloženo zašto neke grupe nisu obuhvaćene?
3. Da li je svaka ocena potkrepljena izvorom, uz označenu pouzdanost dokaza i ono što je ostalo neizvesno?
4. Da li su uticaji opisani u odnosu na scenario bez promene i da li su negativni efekti, pozitivni efekti i propuštene prilike prikazani odvojeno?
5. Da li su ljudi na koje predlog utiče imali stvarnu priliku da utiču na predlog i da li su dobili povratnu informaciju?
6. Da li je predlog upućen pravnoj službi kada je na pitanje 4 početne provere odgovor „da", i da li je rezultat pravne provere unet u obrazac?
7. Da li za svaki negativan efekat srednjeg ili visokog značaja postoji izmena, mera ili obrazloženo opravdanje, sa nosiocem, rokom i sredstvima?
8. Da li je ishod potpisan, obrazložen i povezan sa planom praćenja i datumom prve provere?

Ako je odgovor na neko pitanje „ne", procena se dopunjuje pre potpisa.

---

[58] Uredba o analizi efekata propisa, čl. 24–27; Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, čl. 32–35; Zakon o planskom sistemu, čl. 9.

[59] Uredba o analizi efekata propisa, čl. 24. i čl. 25. st. 3.

6. Primena metodologije u jedinicama lokalne samouprave

U jedinicama lokalne samouprave sprovodi se isti postupak i koriste se isti kriterijumi i obrasci kao u organima državne uprave (poglavlje 5 i Aneks 1), a obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije važi na isti način. U ovom poglavlju navode se samo posebnosti lokalnog nivoa: nosioci procene, preporučeni oblik procene za tipične akte, postojeći mehanizmi konsultacija, sprovođenje skraćene procene i procena budžeta.

6.1. Zašto je procena posebno važna za lokalnu samoupravu

Jedinice lokalne samouprave odlučuju o pravima i uslugama koje građani svakodnevno koriste: o jednokratnoj novčanoj pomoći i lokalnim uslugama socijalne zaštite, o taksama i cenama komunalnih usluga, o javnom prevozu, vrtićima, mreži mesnih kancelarija i o konkursima za udruženja. Obaveza sprovođenja *ex ante* analize efekata propisa propisana je Zakonom o planskom sistemu za organe državne uprave, pa se za opšte akte jedinica lokalne samouprave takva analiza po pravilu ne sprovodi. Zato je procena po članu 14. Zakona o zabrani diskriminacije za odluke skupštine i veća često jedina zakonom propisana prethodna provera uticaja na građane. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti preporučio je jedinicama lokalne samouprave da ovu procenu izrađuju za svaki nov propis ili javnu politiku od značaja za socioekonomski ugrožena lica.

6.2. Nosioci procene u jedinici lokalne samouprave

Procenu sprovodi službenik odeljenja koje priprema akt (obrađivač). Načelnik gradske, odnosno opštinske uprave određuje kontakt osobu za jednakost, na primer osobu zaduženu za rodnu ravnopravnost, za ljudska i manjinska prava ili koordinatora za romska pitanja. Zaključak početne provere i Obrazac 2 potpisuje rukovodilac organizacione jedinice koja priprema nacrt akta, a ishod 3, ishod 4 i Obrazac 3 potvrđuje načelnik uprave. Potvrđivanje ishoda procene ne zamenjuje odluku organa nadležnog za utvrđivanje predloga, odnosno donošenje akta (odeljak 5.7). Sažetak procene prilaže se uz predlog akta koji razmatraju veće i skupština. U punoj proceni načelnik uprave obrazuje radnu grupu, ako nije obrazovana za izradu akta, a spoljni stručnjaci angažuju se kada je to potrebno.

Kada u upravi nema zaposlenog zaduženog za rodnu ravnopravnost, ljudska i manjinska prava ili romska pitanja, načelnik uprave pisanim aktom određuje drugog zaposlenog za kontakt osobu za jednakost, uz zamenu. Više jedinica lokalne samouprave može sporazumom o saradnji odrediti zajedničku kontakt osobu.[60] Pravnu proveru obavlja služba nadležna za pravne poslove, a u upravi bez takve službe zaposleni sa visokim obrazovanjem iz pravne nauke koji nije učestvovao u izradi akta, na primer načelnik uprave ili sekretar skupštine.[61]

[60] Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 88. st. 1. i 2.

[61] Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 40. st. 3. i čl. 54. st. 2.

6.3. Tipični lokalni akti i preporučeni oblik procene

Akt	Primer predloga	Preporučeni oblik procene
Odluka o pravima i uslugama socijalne zaštite	Promena uslova ili načina podnošenja zahteva za jednokratnu novčanu pomoć; uvođenje ili ukidanje usluge	Najmanje skraćena procena (obaveza po članu 14); puna ako se usluga ukida
Odluke o lokalnim taksama, naknadama i cenama usluga	Nova taksa, promena cene prevoza, vrtića ili komunalnih usluga, ukidanje olakšica	Najmanje skraćena procena; puna kada se ukidaju olakšice za veći broj korisnika
Plan razvoja, srednjoročni plan, lokalne strategije i programi	Plan razvoja, lokalni program socijalne zaštite, lokalna strategija za mlade	Puna procena
Odluka o budžetu i rebalans	Smanjenje ili ukidanje programa i usluga	Puna procena za delove koji ukidaju ili znatno sužavaju usluge; za ostale izmene skraćena procena, a za preraspodelu bez promene obima i uslova usluga po pravilu samo početna provera (odeljak 6.6)
Odluke o mreži ustanova i službi	Zatvaranje ili spajanje područne škole, ambulante, mesne kancelarije ili linije prevoza	Puna procena
Konkursi i programi podrške	Konkurs za udruženja, subvencije za preduzetnike, stipendije	Skraćena procena, usmerena na uslove i kriterijume
Tehnički i organizacioni akti	Odluka o radnom vremenu ugostiteljskih objekata, tehnički uslovi za postavljanje reklama	Po pravilu samo početna provera sa ishodom „nije relevantno”

Kriterijumi za punu procenu iz odeljka 5.3 ocenjuju se srazmerno lokalnim prilikama: veliki broj lica prema udelu pogođenih lica u broju stanovnika jedinice lokalne samouprave, odnosno naselja na koje se predlog odnosi, a značajna budžetska sredstva prema njihovom udelu u budžetskom programu i ukupnom budžetu.

6.4. Postojeći lokalni mehanizmi

Za proveru i konsultacije jedinica lokalne samouprave koristi mehanizme koji su već predviđeni zakonom, bez uspostavljanja novih struktura:

- Obaveštenje o početku rada na propisu koji donosi skupština, na internet stranici ili na drugi primeren način; uz njega se objavljuje zaključak početne provere;[62]
- Javna rasprava, obavezna prema statutu za statut, budžet u delu planiranja investicija, strateške planove razvoja, stope izvornih prihoda i prostorne i urbanističke planove, a za dokumente javnih politika u trajanju od najmanje 20 dana;[63]

[62] Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 68. st. 4.

[63] Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 11; Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, čl. 31.

- Zbor građana, čije zahteve i predloge organi moraju da razmotre u roku od 60 dana, što ga čini pogodnim za konsultacije u naseljima na koja predlog utiče;[64]
- Savet za međunacionalne odnose u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave, kome se predlozi svih odluka koje se tiču nacionalne ravnopravnosti prethodno dostavljaju na mišljenje;[65]
- Tela za rodnu ravnopravnost u skupštini i u organima uprave, uz napomenu o postupku pred Ustavnim sudom iz odeljka 3.4;[66]
- Lokalni ombudsman, gde je ustanovljen, i nacionalni saveti nacionalnih manjina;
- Mesne zajednice, udruženja i pružaoci usluga, koji poznaju ljude koje je najteže dosegnuti.

Korišćenje portala eKonsultacije prepušteno je odluci jedinice lokalne samouprave.[67] Obaveštenje o početku rada, nacrt akta, zaključak početne provere i izveštaj o konsultacijama objavljuju se na internet stranici jedinice lokalne samouprave, a poziv na konsultacije i na oglasnoj tabli uprave i u mesnim kancelarijama.

Nacionalno mešovitom smatra se jedinica lokalne samouprave u kojoj pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% stanovnika ili pripadnici svih nacionalnih manjina čine više od 10% stanovnika prema poslednjem popisu.[68] U jedinici koja nije nacionalno mešovita konsultacije o predlozima koji se tiču nacionalnih manjina sprovode se sa nacionalnim savetom odgovarajuće nacionalne manjine, udruženjima i koordinatorom za romska pitanja.

6.5. Sprovođenje skraćene procene u jedinici lokalne samouprave

Kada je za predlog potrebna skraćena procena (odeljak 5.4), ona se u jedinici lokalne samouprave sprovodi prema koracima iz tog odeljka. Redosled radnji prilagođen je lokalnim mehanizmima: prva i druga radnja odgovaraju početnoj proveri, treća koracima 1–3, četvrta i peta koraku 4, a šesta i sedma koracima 5–7 iz odeljka 5.4:

1. Obrađivač sprovodi početnu proveru (Obrazac 1) čim počne rad na aktu.
2. Kod akta koji donosi skupština zaključak se objavljuje uz obaveštenje o početku rada na propisu (odeljak 6.4), a kod ostalih akata prilaže se predlogu akta i objavljuje zajedno sa nacrtom.
3. Obrađivač prikuplja podatke kojima grad ili opština već raspolaže: od centra za socijalni rad, mesnih kancelarija, škola, vrtića, doma zdravlja i javnih preduzeća.
4. Organizuje se jedan pristupačan konsultativni događaj ili se koristi zbor građana, uz poziv udruženjima i pružaocima usluga koji rade sa grupama na koje predlog utiče.
5. Kada se akt tiče nacionalne ravnopravnosti, predlog se u nacionalno mešovitim jedinicama prethodno dostavlja na mišljenje savetu za međunacionalne odnose, a u ostalim jedinicama konsultacije se sprovode prema odeljku 6.4.
6. Obrađivač popunjava Obrazac 2, uz pravnu proveru kada je na pitanje 4 početne provere odgovor „da", a Obrazac se pre potpisa dostavlja kontakt osobi za jednakost na proveru kvaliteta (odeljak 5.9), a potom ga potpisuju obrađivač i rukovodilac. Kada važi obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije, u Obrascu 2 navodi se i gde su obrađena tri zakonska elementa (odeljak 5.4).

[64] Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 69.

[65] Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 98.

[66] Zakon o rodnoj ravnopravnosti, čl. 63.

[67] Odluka o upravljanju i načinu upotrebe Portala „e-Konsultacije" („Službeni glasnik RS", br. 75/24), tač. 2. st. 2.

[68] Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 98. st. 2.

7. Sažetak procene unosi se u obrazloženje predloga akta za veće i skupštinu, zajedno sa procenom troškova predloženih mera.

Skraćena procena srazmerna je predlogu: za odluku čiji su efekti ograničeni Obrazac 2 popunjava se sažeto, a podaci koji ne postoje zamenjuju se najbližim dostupnim podacima (odeljak 5.4.3). Konsultativni događaj može biti tačka dnevnog reda sednice postojećeg tela, zbor građana ili javna rasprava kada je obavezna. Mišljenje saveta za međunacionalne odnose unosi se u Obrazac 4.[69] Kada je potrebna puna procena, sprovodi se postupak iz odeljka 5.5, a Obrazac 3 prilaže se predlogu akta.

Sažetak procene unosi se u deo obrazloženja akta o razlozima za donošenje, a kada takvog dela nema, u poseban odeljak o uticaju na jednakost. Sadržaj sažetka određen je u odeljku 5.4.7.

6.6. Budžet lokalne samouprave

Budžetske odluke imaju najširi uticaj na jednakost, a [70]njihovi efekti se najređe analiziraju. Zakonom o budžetskom sistemu uređeno je da se uputstvom za pripremu budžeta lokalne vlasti utvrđuje način na koji se u obrazloženju budžeta iskazuje rodna analiza, a rodno odgovorno budžetiranje u celini primenjuje se najkasnije od budžeta za 2027. godinu. Procena uticaja na jednakost zasniva se na istom postupku i proširuje ga na druge grupe. Pri pripremi budžeta i rebalansa obrađivač proverava:

- Ko koristi programe koji se smanjuju ili ukidaju, po polu, starosti, invaliditetu, nacionalnoj pripadnosti, prihodima i mestu stanovanja;
- Da li više ušteda istovremeno pogađa iste grupe, na primer smanjenje prevoza, pomoći u kući i dnevnih boravaka u isto vreme;
- Da li postoje grupe koje programi i dalje ne dosežu, iako bi trebalo;
- Koje mere ublažavanja su potrebne i koliko koštaju.

Nalazi se unose u obrazloženje budžeta, uz programske informacije, a pokazatelji se prate u izveštajima o izvršenju budžeta i sprovođenju plana razvoja.

Početnu proveru sprovodi obrađivač iz organa uprave nadležnog za finansije, uz podatke odeljenja nadležnih za pojedine programe. Procena se sprovodi za deo koji se menja, a kod izmena koje samo preraspodeljuju sredstva, bez promene obima, uslova i dostupnosti usluga, po pravilu je dovoljna početna provera. Kada se rebalansom smanjuju rashodi, početna provera sprovodi se pri sastavljanju spiska mogućih ušteda, pre izbora ušteda, kako bi njeni nalazi mogli uticati na taj izbor.

[69] Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 98.

[70] Zakon o budžetskom sistemu, čl. 2. i čl. 40. st. 2; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS”, br. 103/15), čl. 16. st. 1, kako je izmenjen Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS”, br. 94/24).

Aneks 1. Obrasci

Četiri obrasca odgovaraju toku procene: Obrazac 1 za početnu proveru, Obrazac 2 za skraćenu procenu, Obrazac 3 za punu procenu i Obrazac 4 za konsultacije. Obrasci su radni zapis: njihov sadržaj se unosi u izveštaj o analizi efekata, dokument javne politike ili obrazloženje akta, ili im se prilaže. Već prikupljeni podaci preuzimaju se uz navođenje izvora, bez ponovnog popunjavanja.

Obrazac 1. Početna provera

Osnovni podaci	Odgovor
Naziv i vrsta predloga (propis, javna politika, mera, projekat)	
Organ, odnosno odeljenje koje priprema predlog	
Obrađivač i kontakt osoba za jednakost	
Faza izrade i planirani datum usvajanja	
Svrha predloga: šta se menja, za koga, zašto i od kada	

Pitanje	Odgovor	Obrazloženje i izvor
1. Da li se priprema nov propis ili javna politika, ili izmena postojećeg, od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica? U slučaju sumnje odgovor je „da" (odeljak 3.2)	☐ Da ☐ Ne	
2. Da li se predlogom menjaju prava, obaveze, uslovi ili način pristupa uslugama, novčanim davanjima ili drugim resursima?	☐ Da ☐ Ne ☐ Ne znam	
3. Da li u toj oblasti postoje poznate nejednakosti u položaju grupa po ličnim svojstvima ili pritužbe na diskriminaciju, odnosno da li predlog može stvoriti nove nejednakosti?	☐ Da ☐ Ne ☐ Ne znam ☐ Nije primenjivo	
4. Da li se predlogom pravi razlika prema ličnom svojstvu ili uvodi uslov koji neke grupe teže ispunjavaju (starost, prebivalište, dokumenti, isključivo elektronski postupak, troškovi, jezik, pristupačnost)?	☐ Da ☐ Ne ☐ Ne znam	
5. Da li je ispunjen neki kriterijum za punu procenu? Ako jeste, navesti koji i na osnovu kog podatka (odeljak 5.3, pitanje 5). Kada pitanja 1–4 vode ishodu „nije relevantno", odgovara se „nije primenjivo".	☐ Da ☐ Ne ☐ Nije primenjivo	

Lična svojstva i grupe na koje predlog može uticati (označiti; navesti i preseke):

☐	**Rasa**	☐	**Boja kože**	☐	**Preci**	☐	**Državljanstvo**
☐	Nacionalna pripadnost ili etničko poreklo	☐	Jezik	☐	Verska ili politička ubeđenja	☐	Pol
☐	Rod	☐	Rodni identitet	☐	Seksualna orijentacija	☐	Polne karakteristike
☐	Nivo prihoda	☐	Imovno stanje	☐	Rođenje	☐	Genetske osobenosti
☐	Zdravstveno stanje	☐	Invaliditet	☐	Bračni i porodični status	☐	Osuđivanost
☐	Starosno doba	☐	Izgled	☐	Članstvo u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama	☐	Drugo
	Ako je obeleženo Drugo, navesti koje svojstvo je u pitanju:						
	Intersekcionalnost:						

Zaključak	**Odgovor**
Ishod početne provere	☐ Nije relevantno ☐ Skraćena procena ☐ Puna procena
Obrazloženje ishoda (kod ishoda „nije relevantno" dve do tri rečenice sa izvorom)	
Da li važi obaveza iz člana 14. Zakona o zabrani diskriminacije?	☐ Da ☐ Ne
Upućeno pravnoj službi (pitanje 4)	☐ Da ☐ Nije potrebno
Okolnosti zbog kojih zaključak treba preispitati; izmena ishoda tokom procene (datum, razlog i odluka rukovodioca)	
Datum, potpis obrađivača i rukovodioca	

Obrazac 2. Skraćena procena

Delovi 1–6 Obrasca 2 odgovaraju koracima 1–6 skraćene procene (odeljci 5.4.1–5.4.6), a zaključni deo 7 koraku 7 (odeljak 5.4.7).

Deo	Odgovor
1. Predlog i cilj: šta se menja, za koga, na kojoj teritoriji i od kada; cilj odvojen od načina ostvarivanja	
2. Grupe na koje predlog utiče, uključujući preseke ličnih svojstava; razlog za izostavljanje pojedinih grupa	
3. Dokazi: izvori, godina i obuhvat podataka; polazno stanje i scenario bez promene; šta nedostaje; zaštita podataka o ličnosti, kada se podaci o ličnosti obrađuju	
4. Konsultacije: s kim, kada i na koji način; ključni nalazi (detalji u Obrascu 4)	

5. Uticaji po grupama (u odnosu na scenario bez promene)

Grupa	Šta se menja i preko koje prepreke ili koristi	Posledica po grupu	Vrsta uticaja: pozitivan, neutralan, negativan, nedovoljno razjašnjen ili propuštena prilika	Značaj / verovatnoća	Pouzdanost dokaza

6. Izmene i mere

Efekat	Izmena rešenja ili mera	Nosilac	Rok	Sredstva	Preostali rizik

7. Zaključak	Odgovor
Zakonski elementi (popuniti kada važi član 14): opis stanja, neophodnost i srazmernost, rizici za prava grupa; gde je svaki obrađen	
Pravna provera (kada je pitanje 4 u Obrascu 1 bilo „da”)	
Ishod procene (odeljak 5.7)	☐ 1 Bez izmena ☐ 2 Uz izmene i mere ☐ 3 Uz opravdanje ☐ 4 Odložiti, druga opcija ili odustati
Obrazloženje ishoda, razlozi za neprihvatanje predloga iz konsultacija i primedbi RSJP i Poverenika	
Pokazatelji za praćenje (dva do tri): jedinica mere, izvor podataka i početna vrednost (ako nije poznata, osoba koja je utvrđuje i rok); datum prve provere	
Sažetak za obrazloženje akta i objavu	
Provera kvaliteta pre potpisa: kontakt osoba za jednakost (odeljak 5.9); datum, potpis obrađivača i rukovodioca; kod ishoda 3 i 4 i potvrda rukovodioca organa	

Obrazac 3. Izveštaj o punoj proceni

Delovi 1–6 Obrasca 3 odgovaraju koracima 5.5.1–5.5.6, a delovi 7–9 konsultacijama i mišljenjima, odluci i planu praćenja (odeljci 5.6–5.8). Kada se uz predlog sprovodi analiza efekata, za delove koji se poklapaju sa izveštajem o analizi efekata upućuje se na odgovarajući deo tog izveštaja, bez ponovnog unošenja istog sadržaja.

---

1. Obuhvat i ključna pitanja

Pitanje / podatak	Odgovor
Naziv i vrsta predloga; novi propis, odnosno politika ili izmena postojećeg	
Cilj predloga i očekivani ishodi	
Deo predloga, teritorija i period na koje se procena odnosi	
Grupe koje mogu imati najveću korist i grupe izložene riziku, uključujući preseke ličnih svojstava	
Ključna pitanja procene	
Relevantni propisi, strateški dokumenti i ranije procene	
Zaduženja i rokovi	

---

2. Dokazi i polazno stanje

Pitanje / podatak	Odgovor
Polazno stanje: položaj relevantnih grupa i prepreke sa kojima se suočavaju	
Scenario bez promene: šta se očekuje ako se predlog ne usvoji	
Izvori podataka, period i obuhvat; kvantitativni i kvalitativni podaci	
Podaci koji nedostaju i kako će se prikupiti; posredni podaci koji su korišćeni	
Pokazatelji sa jedinicom mere, izvorom i početnom vrednošću	

Pitanje / podatak	Odgovor
Zaštita podataka o ličnosti: pravni osnov, potreba za procenom uticaja obrade	

3. Opcije

Pitanje / podatak	Odgovor
Scenario bez promene i početni predlog	
Druge ostvarive opcije: šta se menja, kome je namenjena, ko sprovodi, uslovi i troškovi	
Razlozi za odbacivanje pojedinih opcija	

4. Matrica uticaja (popuniti posebno za svaku kombinaciju opcije, grupe i bitno različitog efekta)

Pitanje / podatak	Odgovor
Opcija i grupa, uključujući preseke ličnih svojstava	
Oblast uticaja	
Šta se menja u odnosu na scenario bez promene i preko koje prepreke ili koristi	
Vrsta uticaja: pozitivan, neutralan, negativan, propuštena prilika ili nedovoljno razjašnjen; neposredan ili posredan	
Izvor dokaza i pouzdanost (visoka, srednja, niska)	
Moguće nepredviđene posledice	

5. Značaj i verovatnoća

Pitanje / podatak	Odgovor
Obim: broj ili procena pogođenih osoba i njihov udeo u grupi	
Intenzitet, trajanje i povratnost uticaja	

Pitanje / podatak	Odgovor
Preseci ličnih svojstava i sistemska priroda uticaja	
Značaj (nizak, srednji, visok) sa obrazloženjem	
Verovatnoća (niska, srednja, visoka) sa obrazloženjem	

6. Izmene, mere, pravna provera i preostali rizik

Efekat	Izmena rešenja ili mera	Nosilac	Rok	Sredstva	Preostali rizik

Pitanje / podatak	Odgovor
Pravna provera: oblik mogućeg različitog postupanja; legitiman cilj, primerenost i nužnost sredstava; kada važi član 14, neophodnost i srazmernost predložene promene	
Poređenje opcija i preporučena opcija, sa razlozima za odbacivanje drugih	
Mere i provere bez kojih preporučeno rešenje ne treba sprovesti	

7. Konsultacije i mišljenja

Pitanje / podatak	Odgovor
Sprovedene konsultacije i ključni nalazi (detalji u Obrascu 4)	
Mišljenja RSJP, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i drugih organa i način na koji su razmotrena	

8. Odluka

Pitanje / podatak	Odgovor
Ishod procene (odeljak 5.7)	☐ 1 Bez izmena ☐ 2 Uz izmene i mere ☐ 3 Uz opravdanje ☐ 4 Odložiti, druga opcija ili odustati
Obrazloženje ishoda i razlozi za neprihvatanje preporuka	
Zakonski elementi iz člana 14. stav 5: gde su obrađeni opis stanja, neophodnost i srazmernost i rizici za prava grupa	
Sažetak za javnost	
Provera kvaliteta pre potpisa: kontakt osoba za jednakost (odeljak 5.9); datum, potpis obrađivača i potvrda rukovodioca organa	

9. Plan praćenja

Pitanje / podatak	Odgovor
Mera i odgovorni organ / osoba	
Rok sprovođenja i potrebni resursi	
Pokazatelj, početna i ciljna vrednost	
Izvor podataka i učestalost praćenja	
Datum prve provere i razlozi za ranije preispitivanje	
Odstupanje od cilja, potrebna korekcija, odgovorna osoba i rok	

Prilog: kratak zapis sa sastanaka radne grupe (datum, učesnici, zaključci, zaduženja i rokovi).

Obrazac 4. Konsultacije

Element plana	Planirane aktivnosti
Svrha i ključni ciljevi konsultacija: koje podatke i stavove treba prikupiti i proveriti?	
Ključni učesnici: pogođene grupe, relevantne institucije i druge zainteresovane strane.	
Metode konsultacija, način pozivanja i mere pristupačnosti. Javna rasprava, kada je propisana, sprovodi se u okviru postupka pripreme akta.	
Rokovi, odgovorna osoba i potrebni resursi.	
Vrednovanje konsultacija: obuhvat učesnika, kvalitet diskusije i način razmatranja predloga.	
Način dokumentovanja nalaza, povratne informacije učesnicima i objavljivanja rezultata.	

Izveštaj i povratna informacija

Pitanje / podatak	Odgovor
Kada su i kako konsultacije sprovedene; broj i vrsta učesnika (bez podataka o ličnosti)	
Da li su učestvovale grupe na koje predlog najviše utiče; ako nisu, zašto i šta je učinjeno	
Ključni nalazi: prepreke, grupe i posledice koje u proceni nisu bile prepoznate	
Ocena procesa: pristupačnost, obuhvat i šta treba poboljšati	

Predlog ili komentar	Tip aktera	Kako je razmotren	Obrazloženje

Aneks 2. Pojmovnik

Pojam	Značenje u ovoj metodologiji
Analiza efekata	Analitički postupak koji se sprovodi tokom pripreme javnih politika i propisa radi izbora optimalnih mera (*ex ante*) i vrednovanja učinaka (*ex post*), prema Zakonu o planskom sistemu i uredbama iz 2025. godine
Grupe u riziku od diskriminacije	Pojedinci i grupe koji zbog ličnog svojstva mogu biti stavljeni u nepovoljniji položaj; u tekstu i kraće „grupe u riziku"
Osetljive društvene grupe	Grupe u posebnom riziku od diskriminacije i socijalne isključenosti prema članu 2. Uredbe o analizi efekata propisa
Socioekonomski ugrožena lica	Lica čiji nivo prihoda ili imovno stanje otežava ostvarivanje prava; čine raznovrsnu grupu (odeljak 3.2)
Lično svojstvo	Svojstvo na osnovu koga je diskriminacija zabranjena, prema članu 2. Zakona o zabrani diskriminacije
Neposredna diskriminacija	Stavljanje lica ili grupe u nepovoljniji položaj zbog ličnog svojstva, u istoj ili sličnoj situaciji, uključujući situacije u kojima bi to moglo da se desi, prema članu 6. Zakona o zabrani diskriminacije
Posredna diskriminacija	Stavljanje u nepovoljan položaj naizgled neutralnom odredbom, kriterijumom ili praksom, osim ako je to objektivno opravdano legitimnim ciljem, a sredstva su primerena i nužna, prema članu 7. Zakona o zabrani diskriminacije
Povreda načela jednakih prava i obaveza	Uskraćivanje prava ili nametanje obaveza zbog ličnog svojstva koje se drugima u istoj ili sličnoj situaciji ne uskraćuju ili ne nameću, prema članu 8. Zakona o zabrani diskriminacije
Posebne mere	Mere uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti grupa u nejednakom položaju; ne smatraju se diskriminacijom, prema članu 14. Zakona o zabrani diskriminacije i članu 21. Ustava Republike Srbije
Razumno prilagođavanje	Neophodno i adekvatno prilagođavanje koje ne nameće nesrazmerno opterećenje, a omogućava osobi sa invaliditetom da ostvaruje prava ravnopravno sa drugima
Preseci ličnih svojstava (intersekcionalnost)	Situacija u kojoj se kod iste osobe preklapa više ličnih svojstava, pa prepreke postaju veće, na primer kod Romkinja sa invaliditetom
Predlog	Propis, javna politika, mera ili projekat koji je predmet procene
Obrađivač	Službenik koji priprema predlog i sprovodi početnu proveru i skraćenu procenu, a u punoj proceni popunjava Obrazac 3
Kontakt osoba za jednakost	Zaposleni koga rukovodilac organa odredi da savetuje obrađivače i proverava kvalitet procena
Početna provera	Provera u pet pitanja (Obrazac 1) kojom se utvrđuje da li je predlog relevantan za jednakost i koji oblik procene je potreban (odeljak 5.3)

Pojam	Značenje u ovoj metodologiji
Skraćena procena	Procena u sedam koraka koju sprovodi obrađivač kada nije ispunjen nijedan kriterijum za punu procenu (odeljak 5.4)
Puna procena	Procena u šest koraka koja se sprovodi kada je ispunjen bar jedan kriterijum za punu procenu (odeljci 5.3 i 5.5)
Scenario bez promene	Očekivano stanje ako se predlog ne usvoji, uz već planirane mere; polazna tačka za opis uticaja i poređenje opcija (odeljak 5.4.3)
Opcija	Moguća mera ili grupa mera za postizanje cilja
Pouzdanost dokaza	Koliko je zaključak potkrepljen podacima: visoka, srednja ili niska (odeljak 5.4.5)
Verovatnoća	Koliko je verovatno da će se efekat zaista dogoditi: visoka, srednja ili niska (odeljak 5.4.5)
Značaj uticaja	Težina posledice po grupu: visok, srednji ili nizak (odeljak 5.4.5)
Propuštena prilika	Situacija u kojoj predlog ne pogoršava položaj grupe, ali bi uz malu izmenu mogao da ga popravi (odeljak 5.4.5)
Preostali rizik	Negativan efekat koji ostaje posle sprovođenja predloženih izmena i mera; ocenjuje se kao nizak, srednji ili visok prema značaju i verovatnoći (odeljak 5.7)
Pokazatelj	Merljiva veličina kojom se prati efekat predloga, sa početnom i ciljnom vrednošću i izvorom podataka

Ishod početne provere. Rezultat početne provere: predlog nije relevantan za jednakost, skraćena procena ili puna procena (odeljak 5.3).

Ishod procene. Odluka koju potvrđuje rukovodilac na kraju procene: usvajanje predloga bez izmena, uz izmene i mere ili uz obrazloženo opravdanje, odnosno odlaganje predloga, izbor druge opcije ili odustajanje (odeljak 5.7).

Ideje.
Ljudi.
Promena.

NAŠA VIZIJA

Inkluzivnije, pravednije i pravičnije društvo,
u kojem svaki pojedinac ima jednake mogućnosti
da ostvari svoj puni potencijal.

ideje.rs

ideas